НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ, СОВЕРШЕННОМ ИНОСТРАННЫМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМ ГРАЖДАНИНОМ, ПРИ НЕВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ.

ШИНКЕВИЧ МАРГАРИТА ВЛАДИМИРОВНА
старший преподаватель кафедры
административного права и административной деятельности
органов внутренних дел Сибирского юридического института МВД России
подполковник полиции

DOI: 10.63925/18294847-2026.blj22-21

Аннотация: статья посвящена комплексному анализу проблем правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых иностранными несовершеннолетними гражданами, в условиях, когда участие их законных представителей объективно или юридически невозможно. Исследуется коллизия между нормами национального административного законодательства (КоАП РФ) и международными стандартами защиты прав ребенка. Выявлены пробелы в определении правового статуса консульских должностных лиц и органов опеки при их замещении в качестве представителей несовершеннолетних иностранных граждан.

Ключевые слова: иностранный гражданин, законные представители, несовершеннолетний, административное правонарушение, рассмотрение дела, административное выдворение, протокол об административном правонарушении, органы опеки и попечительства.

Интеграционные процессы и усиление миграционных потоков неизбежно влекут за собой трансформацию структуры административной деликтности. Одной из наиболее уязвимых и специфических категорий участников производства по делам об административных правонарушениях являются иностранные граждане, в том числе иностранные несовершеннолетние граждане. Специфика правового статуса несовершеннолетнего иностранного гражданина обусловлена не только возрастом, требующим обеспечения дополнительных процессуальных гарантий в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г. [2], но и фактором иностранного гражданства.

Особую сложность для правоприменителя (судьи, должностного лица органа внутренних дел, миграционного органа) представляет ситуация, при которой дело об административном правонарушении рассматривается в отношении иностранного

несовершеннолетнего гражданина, но участие его законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов) невозможно. Под «невозможностью» в данном контексте понимается как физическое отсутствие законного представителя на территории Российской Федерации (несопровождаемый иностранный несовершеннолетний), так и юридические или фактические препятствия для его участия (уклонение от явки, лишение родительских прав в стране гражданства, языковой барьер и другие).

Гарантией защиты прав несовершеннолетнего в административном процессе является *институт законного представительства*. Согласно ч. 1 ст. 25.3 КоАП РФ [1], защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, являющегося несовершеннолетним, осуществляют его законные представители. В соответствии с ч. 2 ст. 25.3 КоАП РФ [1], законными представителями несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, признаются его родители, усыновители, опекуны или попечители. Указанная норма императивна и не подлежит расширительному толкованию. В то же время ч. 5 ст. 25.3 КоАП РФ устанавливает, что при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица. Более того, в силу общих принципов обеспечения прав несовершеннолетних, а также руководствуясь решениями судов, отсутствие законного представителя при рассмотрении дела в отношении несовершеннолетнего расценивается как существенное нарушение прав привлекаемого лица, влекущее безусловную отмену постановления. В соответствии с положениями Конвенции ООН о правах ребенка (1989 г.) и Венской конвенция о консульских сношениях (1963 г.) консульские должностные лица и представители органов опеки и попечительства государства пребывания не входят в исчерпывающий перечень законных представителей [5, статья 2], [6, статья 5].

В правоприменительной практике встречаются следующие ситуации, при которых участие законного представителя несовершеннолетнего иностранного гражданина невозможно:

1. Несопровождаемые иностранные несовершеннолетние граждане, то есть дети, прибывшие в РФ без сопровождения законных представителей (в составе туристических групп, учебных делегаций, либо прибывшие самостоятельно и оставшиеся без попечения). Их законные представители находятся за пределами РФ.

2. Законные представители проживают в РФ (например, имеют разрешение на временное проживание или вид на жительство), но систематически игнорируют вызовы,

меняют место жительства, находятся в розыске или отбывают наказание в местах лишения свободы.

3. Законные представители находятся за рубежом, и его физический приезд в РФ для участия в деле (которое часто рассматривается в ускоренном порядке) невозможен в разумные сроки.

4. Законный представитель формально присутствует, но не владеет русским языком, а обеспечение переводчика для специфических юридических терминов на редкие языки диаспор невозможно в короткие сроки, что фактически делает его участие формальным и не обеспечивающим реальную защиту прав ребенка.

В условиях, когда законные представители отсутствуют правоприменители вынуждены искать возможности для соблюдения требований КоАП РФ, что нередко ведет к фальсификации процессуального статуса иных лиц и нарушению законодательства.

Руководствуясь Семейным кодексом РФ и Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», если ребенок находится на территории РФ и остался без попечения родителей, функции временного опекуна или представителя возлагаются на органы опеки и попечительства (или на администрацию учреждения, где ребенок временно содержится, например, Центры временного содержания иностранных граждан – ЦВСНГ МВД России). Однако, необходимо учитывать, что органы опеки защищают имущественные и личные неимущественные права ребенка, но при этом органы опеки не несут административную ответственность за деяние несовершеннолетнего. В соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ «с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних» [1], то есть административный штраф взыскивается с его законных представителей. Но если представителем выступает государство (в лице органа опеки), бюджетные средства не могут быть использованы для уплаты штрафа за чужое правонарушение. Суды неоднократно отменяли постановления о взыскании штрафа с органов опеки, указывая, что они не являются законными представителями и не несут субсидиарной материальной ответственности за правонарушение ребенка. Так в перечне №1 к методическим рекомендациям, утвержденных ФССП РФ 29.09.2011 № 04-15) «О порядке применения частей 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано что законными представителями являются: родители, усыновители, опекуны (попечители), приемная семья, патронатная семья [13]. Орган опеки и попечительства, являясь

органом исполнительной власти или местного самоуправления, не входит в круг специальных субъектов [9, статья 6]. Более верным является привлечение консула страны гражданства несовершеннолетнего в качестве законного представителя на основании Венской конвенции 1963 года [6]. Однако Верховный Суд РФ указывает, что консул не подменяет собой законных представителей и не может нести субсидиарную имущественную ответственность (оплачивать административный штраф). Консул может участвовать в деле, давать объяснения, заявлять ходатайства, но его статус в протоколе об административном правонарушении и в постановлении по делу часто некорректно формулируется, что становится основанием для отмены актов судьями вышестоящих инстанций из-за «рассмотрения дела без законного представителя».

На практике должностные лица органов внутренних дел часто подменяют отсутствие законного представителя вызовом сотрудника образовательного учреждения. Это грубое нарушение закона, так как педагог обеспечивает лишь психолого-педагогическое сопровождение, но не наделен правом давать юридические консультации, обжаловать постановления или участвовать в прениях от имени ребенка.

Невозможность участия законных представителей влияет на стадию назначения наказания и его исполнения, к примеру, проблема административного выдворения (ст. 3.10 КоАП РФ). Назначение контролируемого самостоятельного выезда или административного выдворения несовершеннолетнему иностранному гражданину, чьи родители находятся за пределами территории РФ и не могут его встретить, фактически означает депортацию ребенка «в никуда», то есть нарушение ст. 10 Конвенции о правах ребенка (право на воссоединение семьи) [5] и ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека (право на уважение семейной жизни) [7]. Суды, рассматривая такие дела, часто оказываются в ситуации, когда применение выдворения формально обосновано (например, нарушение правил въезда или режима пребывания), но фактически неисполнимо. КоАП РФ не содержит императивного запрета на выдворение несопровождаемых несовершеннолетних, что создает риск принятия незаконных решений.

В одних случаях суды прекращают производство или отменяют постановления органов МВД из-за того, что в протоколе об административном правонарушении в качестве представителя указан социальный работник или консул, а не законный представитель.

В других случаях суды идут по пути «фиктивного» установления места жительства несовершеннолетнего на территории государственного учреждения (ЦВСНГ или приюта) и привлекают в качестве ответчика по иску о взыскании штрафа руководителя этого учреждения, что противоречит Гражданскому кодексу РФ и Семейному кодексу РФ.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 24.03.2005 № 5 указывал на необходимость выяснения причин неявки родителей. Однако для иностранных граждан, находящихся за пределами территории РФ, причины неявки всегда будут «объективными» (расстояние, визовый режим, материальные затраты) [8].

Таким образом, для преодоления указанных проблем, предлагается комплекс некоторых мер.

1. Необходимо дополнить часть 2 статьи 25.3 КоАП РФ «В случае, если законные представители несовершеннолетнего лица, являющегося иностранным гражданином, отсутствуют на территории Российской Федерации или их участие невозможно, в качестве законных представителей в производстве по делу об административном правонарушении вправе участвовать должностные лица консульских учреждений государства гражданства данного лица».

В части 2 статьи 2.3 КоАП РФ, закрепить правило: «В отношении несопровождаемого иностранного несовершеннолетнего, не имеющего самостоятельного дохода, административный штраф взыскивается за счет его собственных средств (при их наличии), а при их отсутствии применяется мера воспитательного воздействия (предупреждение) или дело подлежит прекращению по мотивам малозначительности (ст. 2.9 КоАП РФ), не допускается возложение обязанности по уплате штрафа на органы опеки и попечительства или администрацию учреждений временного содержания».

Дополнить статью 3.10 КоАП РФ частью, императивно запрещающей назначение административного выдворения в отношении несовершеннолетнего иностранного гражданина, если в стране его предполагаемой депортации отсутствует лицо, готовое принять его на попечение, либо если такое выдворение угрожает жизни и здоровью ребенка. В таких случаях обязательным должно быть применение предупреждения или передача несовершеннолетнего иностранного гражданина международным организациям для репатриации в сопровождении.

Внедрить в административные регламенты МВД и пограничных служб алгоритм обязательного и автоматизированного уведомления консульских учреждений в течение 24 часов с момента задержания или выявления иностранного несовершеннолетнего гражданина, совершившего административное правонарушение.

По аналогии с уголовным процессом (где защитник назначается государством), в административном процессе для несопровождаемых иностранных несовершеннолетних граждан необходимо ввести институт «государственного защитника-представителя» (адвоката, специализирующегося на миграционном и семейном праве), который будет наделяться полномочиями законного представителя исключительно на срок рассмотрения

дела об административном правонарушении. Финансирование такого института должно осуществляться за счет средств региональных бюджетов или международных фондов.

В случаях, когда родители находятся за рубежом, но хотят участвовать в деле, судьям и должностным лицам необходимо использовать ст. 142.1 КАС РФ [4] и технические средства ВКС. Для этого требуется разработка единой защищенной платформы для взаимодействия судов РФ с зарубежными абонентами, с обязательным обеспечением сурдоперевода и перевода на родной язык несовершеннолетнего через аккредитованных переводчиков.

Таким образом, рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных иностранными несовершеннолетними гражданами в условиях невозможности участия их законных представителей, является одной из наиболее сложных зон современного административного судопроизводства. Сложившаяся практика подмены законных представителей органами опеки, консулами или педагогами ведет к размыванию процессуальных гарантий и нарушению права на защиту. Административное принуждение (в виде административных штрафов или выдворения), применяемое к таким лицам, часто оказывается либо неисполнимым, либо нарушающим фундаментальные международные стандарты защиты прав ребенка. Должностное лицо обязано обеспечить максимальную защиту прав несовершеннолетнего: привлечь переводчика, рассмотреть возможность участия органа опеки, обеспечить безопасные условия содержания и при назначении наказания учитывать невозможность самостоятельного исполнения требования о выезде. Приоритетом должно оставаться благополучие ребенка в соответствии с международными стандартами отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.

Разрешение данной проблемы требует не точечных исправлений, а формирования в рамках КоАП РФ специального подраздела или комплекса норм, регламентирующих производство по делам в отношении иностранных несовершеннолетних граждан. Признание за консульскими учреждениями и специальными государственными адвокатами статуса законных представителей на период административного процесса, а также законодательный запрет на депортацию детей «в никуда» станут важнейшими шагами на пути гуманизации российского административного законодательства и приведения его в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации.

SOME ISSUES IN THE CONSIDERATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSE CASES INVOLVING FOREIGN MINORS IN THE ABSENCE OF THEIR LEGAL REPRESENTATIVES

MARGARITA VLADIMIROVNA SHINKIEVICH
Police Lieutenant Colonel, Senior Lecturer at the Chair
of Administrative Law and Administrative Activities of Internal
Affairs Bodies, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Abstract. The article is devoted to a comprehensive analysis of the problems of legal regulation of proceedings on administrative offenses committed by foreign minors in cases when the participation of their legal representatives is objectively or legally impossible. The article examines the conflict between the norms of national administrative legislation (the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) and the international standards for the protection of children's rights. The article identifies the gaps in the definition of the legal status of consular officials and guardianship bodies when they are substituted as representatives of foreign minors.

Key words: foreign citizen, legal representatives, minor, administrative offense, case review, administrative deportation, administrative offense protocol, guardianship and trusteeship authorities.

Список литературы[1].

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ.
2. Семейный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 08 марта 2015 № 21-ФЗ.
5. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1993.
6. Венская конвенция о консульских сношениях (подписана 24.04.1963) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 44. Ст. 872.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950).
8. О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 № 5.
9. Об опеке и попечительства : Федеральный закон от 24 апреля 2008 № 48-ФЗ.
10. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 1998 № 124-ФЗ.
11. Глебов И.Г. Процессуальные гарантии прав несовершеннолетних в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2022. № 4. С. 45-50.
12. Иванова О.А. Правовой статус несопровождаемых иностранных несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект // Журнал российского права. 2023. № 8. С. 112-121.
13. О порядке применения частей 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Методические рекомендации, утвержденные ФССП РФ 29.09.2011 № 04-15.

Интернет-ресурсы:
1. https://www.consultant.ru
2. https://base.garant.ru

List of references.

1. Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: Federal Law No. 195-FZ dated December 30, 2001.
2. Family Code of the Russian Federation: Federal Law No. 223-FZ, December 29, 1995.
3. Civil Code of the Russian Federation: Federal Law No. 51-FZ of November 30, 1994.
4. Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: Federal Law No. 21-FZ of March 08, 2015.
5. Convention on the Rights of the Child (approved by the UN General Assembly on 11/20/1989) // Collection of existing treaties, agreements and conventions, concluded with foreign states. Moscow, 1993.
6. Vienna Convention on Consular Relations (signed 04/24/1963) // Vedomosti of the Supreme Soviet of the USSR. 1989. No. 44. Art. 872.
7. Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded in Rome 04/11/1950).
8. On Certain Issues, Arising from the Courts when Considering Cases of Administrative Offenses: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated March 24, 2005 No. 5.
9. On Guardianship and Trusteeship: Federal Law No. 48-FZ of April 24, 2008.
10. On the Basic Guarantees of Children's Rights in the Russian Federation: Federal Law No. 124-FZ of July 24, 1998.
11. Glebov, I.G. Procedural Guarantees of Minors' Rights in Administrative Offenses Proceedings // Administrative Law and Procedure. 2022. No. 4. Pp. 45-50.
12. Ivanova, O.A. Legal Status of Unaccompanied Foreign Minors in the Russian Federation: Administrative and Legal Aspects // Journal of Russian Law. 2023. No. 8. pp. 112-121.
13. On the Procedure for Applying Parts 2 and 3 of Article 5.35 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: Methodological Recommendations Approved by the Federal Bailiff Service of the Russian Federation on September 29, 2011, No. 04-15.

Online resources:
1. https://www.consultant.ru
2. https://base.garant.ru

[1] Приводятся дата принятия и номер нормативного правового акта в первой редакции.