

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Административная ответственность за нарушения правил
миграционного режима**

Выполнил:

студент 172-ОС группы 5 курса
Ахметов Таир Русланович

Научный руководитель:

доцент кафедры профессиональных
дисциплин, кандидат юридических
наук, доцент **Китаева Алина
Владимировна**

Рецензент:

Начальник отдела полиции №3
Управления МВД России по
г. Самаре, полковник полиции
Урюпин Дмитрий Алексеевич

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

допущена 

Дата защиты: 29.06.2022

Оценка 4 (хорошо)

Самара
2022

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА.....	8
1.1 Миграционный режим как объект административно-правового регулирования	8
1.2 Понятие, признаки, принципы административной ответственности за нарушения правил миграционного режима	15
1.3 Соотношение административной ответственности за нарушения правил миграционного режима с иными видами юридической ответственности	23
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА.....	29
2.1 Основания применения административной ответственности за нарушения правил миграционного режима	29
2.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях за нарушения правил миграционного режима	37
2.3 Направления корректировки законодательства, устанавливающего административную ответственность за нарушения правил миграционного режима	48
Заключение	55
Библиографический список.....	59

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена высокой ролью административной ответственности в регулировании самых различных общественных отношений. Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности. Административная ответственность характерна тем, что ей присущи инструменты, позволяющие оперативно защищать публичные интересы. В настоящее время в условиях построения правового государства перед компетентными органами государственной власти, их должностными лицами стоит задача по пресечению и предупреждению совершения гражданами, организациями, должностными лицами и иными субъектами права деяний, противоречащих нормам действующего законодательства. Одним из средств такой борьбы выступает административная ответственность, возникающая вследствие совершения лицом противоправного деяния. Меры административной ответственности применяются самых различных сферах общественной жизни, не являются исключением также отношения в миграционной сфере.

Актуальность темы исследования определяется стихийным характером миграционных потоков населения во всем мировом сообществе. В политической сфере нелегальная миграция может являться прямой угрозой безопасности страны, ее геополитическим интересам и международному авторитету. Проблемность развития вынужденной миграции в России связана с тем, что многие прибывшие иностранные граждане отказываются от постановки на учет по той причине, что не владеют необходимыми знаниями и не прошли медицинское освидетельствование. К сожалению, с каждым годом постепенно увеличивается теневая миграция, что негативно отражается на реализации миграционной политики.

Российская Федерация является центром притяжения для временных трудовых мигрантов, наибольший поток которых составляют выходцы из стран СНГ. Иммиграция трудовых ресурсов оказывает в основном

положительное влияние на трудоспособную часть населения России, особенно в силу того, что большинство приезжих мигрантов находится в трудоспособном возрасте. В целом миграционная ситуация страны остается стабильной, однако существенной проблемой для экономики России является нелегальная миграция. Указанное социальное явление представляет собой серьезную угрозу национальной безопасности. Это объясняется тем, что лица, относящиеся к нелегальным мигрантам, объективно не могут быть учтены и проконтролированы уполномоченными государственными органами, данные лица не участвуют в официальных трудовых и социальных правоотношениях, не участвуют в государственной системе налогообложения, как правило, сферой их деятельности является теневой сектор экономики.

В 2018 г. глава российского государства, в рамках ежегодного послания парламенту, говорил, что «ситуация в сфере миграции, прежде всего нелегальной, связана с повышенными рисками и требует самого пристального внимания»¹. Вопросы миграции и сегодня занимают актуальное место в повестке российского руководства. Так, например, в январе 2022 зампреда Совета безопасности РФ Д. Медведев заявил о необходимости изменения миграционного законодательства в России, причем «принимаемые решения будут как мягкие, так и решительные»². Основными причинами для миграции населения являются внутривнутриполитические конфликты, связанные со сменой власти, формой правления, ущемлением прав граждан. Иногда миграция является единственным вариантом спасения в случае, если человек подвергается преследованиям со стороны власти и опасается за свою жизнь. Миграционные потоки с каждым годом увеличиваются и сопровождаются множеством проблем, решение которых

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018. – 2 марта.

² Медведев рассказал, как будет меняться миграционное законодательство. 28.01.2022 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс РИА новости. URL: <https://ria.ru/20220128/migranty-1769904151.html> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

требует дальнейшего совершенствование законодательства на международном, федеральном и региональном уровнях.

Развитие современных миграционных процессов, причем как в рамках отдельной страны, так и в мировом аспекте, характеризуется неуклонным ростом масштабов нелегальной миграции. Несмотря на разнообразные и всевозможные меры, реализуемые для ее предотвращения и противодействия, масштабы нелегальной миграции до сих пор внушительные. Так, в ноябре 2021 в МВД России сообщалось о 5,5 млн граждан других стран СНГ, находящихся в России, из которых 819,6 тыс. не имеют законных оснований для пребывания. При этом для сравнения заместитель главы МВД РФ генерал-полковник полиции А.Горовой уточнил, что «до начала пандемии и введения ограничений на трансграничные поездки в России пребывало 8,2 млн граждан стран СНГ»¹. Тем не менее развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников является одним из основных направлений современной миграционной политики (п. 22 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы)². Миграционные процессы играют важную роль в демографическом и социально-экономическом развитии в субъектах Российской Федерации. Так как одной из основных проблем в стране является отток коренного населения и высокий уровень смертности, что может значительно повлиять на сокращение трудовых ресурсов, как и на федеральном уровне, так и в регионах, то иностранные граждане являются основными источниками восполнения потерь численности населения.

Количество правонарушений, которые совершаются в данной сфере общественной жизни, является достаточно весомым и предпосылок к его

¹ МВД оценило число нелегальных мигрантов из СНГ в 800 тыс. человек. 17.11.2021 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс «Коммерсантъ» <https://www.kommersant.ru/doc/5079414> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

² Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СЗ РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

снижению не наблюдается. В такой ситуации очевидным является стремление к разработке и принятию максимально эффективного законодательства об административной ответственности за нарушения правил миграционного режима. Это объясняется тем, что миграционная сфера занимает особое место среди всех объектов правовой регламентации данного вида общественных отношений.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления и привлечения уполномоченными органами виновных лиц к административной ответственности за нарушения миграционного режима.

Предметом исследования является совокупность норм миграционного и административного права, устанавливающих ответственность за нарушения миграционного режима.

Цель данной работы заключается в исследовании основных вопросов об административной ответственности за нарушения миграционного режима. Для достижения поставленной цели в ходе написания данной работы были решены следующие **задачи**:

- рассмотреть сущность миграционного режима как объекта административно-правового регулирования;
- охарактеризовать понятие, признаки, принципы административной ответственности за нарушения миграционного режима;
- показать соотношение административной ответственности за нарушения правил миграционного режима с иными видами юридической ответственности;
- проанализировать основания применения административной ответственности за нарушения правил миграционного режима;
- исследовать особенности производства по делам об административных правонарушениях миграционного законодательства;
- выявить проблемы административной ответственности за нарушения миграционного законодательства и предложить пути их решения;

Методология и методы исследования основаны на диалектическом подходе к изучению социальных процессов и явлений. При проведении исследования применялись следующие методы: анализ и синтез (при разработке понятийного аппарата исследования); формально-юридический (при анализе правовых источников, систематизации нормативных материалов).

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Нельзя утверждать, что административная ответственность за нарушения миграционного режима представляет собой малоизученную проблему юриспруденции. Так, ей были посвящены труды таких исследователей, как Андриченко Л.В., Бахрах Д.Н., Вакулов В.И., Васильев Ф.П., Зраева И.М., Козлов Ю.М., Кудин О.В., Липинский Д.А., Матанский И.С., Петров И.В., Полякова Н.В., Попова О.В., Прудникова Т.А., Склярков И.А., Смольяков А.А., Урда М.Н., Хабриева Т.Я. и других, однако проблемы, возникающие при реализации административной ответственности за нарушения миграционного режима остаются актуальным. Исследования определяется тем, что разработанные в ней положения вносят определенный вклад в науку. Результаты исследования будут способствовать, более глубокому и всестороннему пониманию теоретических и практических проблем административной ответственности за нарушения правил миграционного режима.

Структура работы. В соответствии с установленными требованиями данная работа состоит из введения, двух глав, которые включают в себя шесть параграфов, а также заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА

1.1 Миграционный режим как объект административно-правового регулирования

Политическая нестабильность, социально-экономические кризисы, общее возрастание темпов и напряженности жизни актуализируют проблему адекватного административно-правового регулирования отдельных сфер общественных отношений. Значимое место среди всех объектов административно-правового регулирования занимает миграционный режим. Установление административно-правовых режимов в миграционной сфере является результатом глубокого научного осмысления, обобщения и прогнозирования развития процессов, обстоятельств, событий социально-политического, экономического, демографического, криминального характера. Целесообразно обратиться к монографическому труду коллектива авторов, посвященному теории и практике административно-правовых режимов в государственном управлении в Российской Федерации. В этой работе указывается, что уполномоченные государственные органы должны предвидеть масштабность, динамизм и вектор развития миграционных процессов, как их позитивный потенциал, так и их общественную опасность и последствия для личности, общества и государства¹.

В современной Российской Федерации значительное место уделяется вопросам обеспечения безопасности в миграционной сфере. Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, «...миграционные процессы в России имеют две главные стороны: международная миграция; внутренняя миграция. Обе эти стороны тесно взаимосвязаны: например, мигранты, приезжающие из других

¹ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: Монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Юрид. фирма «Контракт», 2017. – С. 67.

стран, должны быть рационально расселены на территории страны. Каждой из двух главных сторон процесса миграции соответствуют свои правовые средства: проблемы миграции соотечественников в Россию решаются с использованием иных правовых средств, нежели «чужеземцев», миграция соотечественников, сохранивших российское гражданство, иначе, чем утративших его, расселение вынужденных переселенцев требует иных правовых методов, чем добровольных, и т.д.»¹.

Целесообразно разобраться с тем, что представляет собой термин «миграция». Миграция (от лат. *migratio* – переселение) – территориальное перемещение между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц. В дополнение следует указать, что продолжительность такого перемещения, регулярность перемещения и его цель не влияют на сущностное понимание миграции. Миграция – естественный и неизбежный процесс в современном мире, который затрагивает большинство развитых стран. Практически все страны, так или иначе, сталкиваются с различными миграционными процессами. В основном, конечно же, возрастающее число мигрантов, объясняется экономическими причинами и в первую очередь поиском работы. Такое явление ведет к снижению дефицита рабочей силы, увеличению занятости. Но есть и обратный эффект миграции – происходит снижение уровня оплаты труда у местного населения, порой происходит даже рост безработицы. Кроме того, миграция часто становится причиной конфликтов по разным мотивам (национальность, социальная принадлежность и пр.), в которые как правило вовлечены сами мигранты.

Миграционные процессы связаны с социально-экономическими, политическими и другие изменениями в обществе. Миграция оказывает весьма значительное влияние на демографическую структуру населения.

¹ Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 7 (115). – С. 91.

В научной литературе остается дискуссионным вопросом определение понятия «миграция». Понятие «миграция население» имеет множество определений. Во-первых, миграцию рассматривают как некоторое движение части населения. Указанного подхода придерживается Н.В. Полякова¹. Во-вторых, миграцию рассматривают с точки зрения межтерриториального характера перемещения. Отличительной особенностью предложенного О.В. Поповой понятия является то, что миграция совершается в разных территориальных пространствах. Однако, О.В. Попова не раскрыла целевую направленность такого перемещения². В-третьих, миграция – перемещение граждан, целью которого является смена места жительства. Н.Н. Бурейко³ в своей научной работе говорит, что миграция является очень широким понятием, выступая объектом изучения целого ряда дисциплин – экономики, истории, географии, политологии, социологии и т.д. По словам Л.В. Андриченко, термин «миграция» не имеет каких-либо четких правовых границ, что является важной теоретической и практической проблемой, в том числе для иных наук – экономики, демографии, социологии, истории⁴.

Кроме того, общепринято понимать миграцию населения как территориальную мобильность (механическое движение) населения. Движение может происходить как в самой стране, так и между несколькими странами. На такое движение влияют самые разные причины и факторы, например, это могут быть социально-экономические факторы, это могут быть причины военно-политического характера. Влияние на миграцию могут оказывать и другие факторы, например, природные факторы, бытовые вопросы, сохранение родственных связей, религия, экология.

¹ Полякова Н.В. К вопросу о понятиях «миграция» и «нелегальная миграция»: доктрина и законодательство // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 87.

² Попова О.В. Влияние трудовой миграции на функционирование принимающего государства // Власть. – 2021. – № 2. – С. 58.

³ Бурейко Н.Н. Международная миграция как предмет междисциплинарного исследования // Международный научный журнал. – 2016. – № 4. – С. 43.

⁴ Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 5.

Миграционная политика представляет собой особый набор государственных мер, правил и введения определенных ограничений в отношении самих мигрантов. Все эти действия направлены на упорядочение миграционных потоков, урегулирование статуса прибывающих в стране мигрантов. В миграционной политике главными элементами регулирования выступают введение условий для адаптации мигрантов, наделение их определенным статусом (признание за ними некоторых прав, свобод, а также введение для мигрантов мер ответственности) – все эти меры формируют для данной категории граждан определенный уровень социальной защищенности¹.

Итак, миграция населения представляет собой сложное сочетание как положительных, так и отрицательных сторон. Приоритетным направлением развития миграционного является обеспечение контроля внутренней и внешней миграции. Динамика нормативной базы миграции во многом определяется не социально-экономическими, а в первую очередь политическими факторами². Современное состояние развития нашей страны характеризуется некоторой либерализацией подхода к правовому регулированию миграционного процесса и активизацией использования экономических стимулов.

В зависимости от направления миграции можно выделить иммиграционный режим и эмиграционный режим. Эмиграция (от лат. *emigro* – «выселяюсь») – переселение из одной страны в другую по экономическим, политическим, личным обстоятельствам. Указывается по отношению к стране, из которой эмигрируют. Иммиграция (от лат. *immigro* – «вселяюсь») – въезд населения одной страны (государства) в другую страну для временного или

¹ Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. – 2018. – № 4. – С. 25.

² Кудин О.В. Административно-правовые режимы в сфере миграции // Государственная служба и кадры. – 2021. – № 4. – С. 59.

постоянного проживания, рассматриваемый в отношении страны, в которую въезжают мигранты¹.

Следует отметить, что миграция может быть двух типов как международной, то есть межгосударственной, так и внутренней². Международная миграция является сложным процессом, где рост международной миграции усиливает влияние как и на государство, так и на регионы. Она может быть безвозвратной, временной или сезонной. Международная миграция отличается от внутренней по некоторым признакам:

- государственный надзор за миграционными потоками через государственные границы мигрантов и их последующим пребыванием в стране;

- государственная политика на рынке труда, борьба с незаконной миграцией.

Можно выделить несколько видов международной миграции по временному характеру:

1. безвозвратная – перемещение людей из одного государства в другое со сменой гражданства;

2. долгосрочная миграция – совершается на длительный период, то есть не менее одного года;

3. временная (сезонная) – трудоспособное население перемещается к местам сезонной работы на короткий период, с обязательным возвратом к месту постоянного проживания;

4. краткосрочная миграция – совершается на непродолжительный срок, то есть менее одного года;

¹ Малахов В.С. Иммиграционные режимы в государствах Запада и в России: теоретико-политический аспект. Часть 1 // Полис. – 2010. – № 3. – С. 60.

² Афонин М. В. Миграционные процессы в современном городе. – М.: Бибком, 2017. – С. 248.

5. маятниковая – население передвигается между местом жительства и местом работы на ежедневной основе¹.

Миграционно-правовой режим можно определить как совокупность взаимосвязанных правовых средств, представляющих собой систему инструментов и действий, применение которых направлено на обеспечение общественной безопасности и достижение четко определенных управленческих целей в сфере территориального перемещения людей.

В зависимости от их функционального назначения в процессе реализации правовой миграционной политики миграционно-правовые режимы могут быть классифицированы на:

1. Общие: в данном случае применяются и используются такие режимы, как режим максимального или наименьшего миграционного благоприятствования; в случае необходимости и принятия соответствующего решения со стороны властей может быть использован миграционный мораторий.

2. Регистрационные (уведомительные): в данном случае регламентируются вопросы пребывания в нашей стране иностранцев и апатридов; регламентируются вопросы регистрации иностранцев и апатридов на территории нашей страны; регламентируются вопросы регистрации российских граждан по месту пребывания и месту жительства.

3. Разрешительные: в данном случае регламентируются вопросы пересечения Государственной границы Российской Федерации; регламентируются вопросы транзита иностранцев и апатридов; транзита иностранцев и апатридов через территорию нашей страны, регламентируются вопросы приобретения правового статуса беженца, получения территориального убежища.

¹ Васильев Ф.П. Административный регламент федеральной миграционной службы России / Ф.П. Васильев. – М.: Современный гуманитарный университет (СГУ). – 2017. – С. 362.

4.Правопредоставительные: в данном случае регламентируются вопросы визовой поддержки; регламентируются также вопросы предоставления права на привлечение и использование иностранной рабочей силы; предоставление иностранцам и апатридам на территории нашей страны права на занятие трудовой деятельностью, регламентируются вопросы трудоустройства российских граждан за границей.

5.Легализующие: в данном случае регламентируются вопросы гражданства, также регламентируются вопросы выдачи паспорта РФ, регламентируются также вопросы предоставления политического убежища.

В условиях непрекращающейся трансформации современного общества необходимо приложить максимально возможные усилия государства и общественных институтов должны быть направлены решение проблем, связанных с защитой мигрантов. Первостепенное значение стоит придать пониманию того, что миграция – крайне сложный процесс. Каждый человек, который был вынужден сменить свое место проживания, обучения или работы несет в себе индивидуальное отношение к происходящему вокруг него. Миграция может оказаться как положительным явлением, так и отрицательным, спасти экономику региона или привести к социальному взрыву.

Необходимо устранить недочеты в законодательной базе, регулирующей сферу миграции в целом и социальной защиты мигрантов в частности. Среди основных целей государственной миграционной политики, не указана деятельность, направленная на социальную защиту мигрантов, основной упор делается на поддержание безопасности, стабилизацию численности населения и экономики. Также необходимо юридически согласовать понятия мигрант, трудящийся-мигрант, закрепив их в нормативных документах. Можно говорить о том, что приоритетными для российского законодателя остаются нематериальные способы урегулирования социальной незащищенности мигрантов. Государство старается решить данную проблему, в первую очередь, через повышение эффективности

вовлечения институтов гражданского общества и развитие, совершенствование системы государственно-общественного партнерства.

Итак, миграция, по своей природе, является многообразным по формам и последствиям социальным процессом, чаще рассматриваемым как угроза национальной безопасности государства. Данный процесс подпадает под воздействие геополитических, экономических, демографических и других преобразований. Именно эти аспекты во многом определяют национальную безопасность нашего государства и отдельных его регионов. В связи с массовым проявлением миграционных потоков со временем вполне естественным станет, что данный процесс является предметом изучения многих исследователей, а также государства в лице его уполномоченных органов, осуществляющих государственное управление в сфере миграции.

1.2 Понятие, признаки, принципы административной ответственности за нарушения правил миграционного режима

Характерной чертой современного общества является возрастание роли миграционных отношений, увеличение значимости применения мигрантов в различных сферах общественной жизни. Это не могло оставаться без должного внимания со стороны законодателя. Миграционное законодательство развивается и совершенствуется вслед за миграционными отношениями. Но нередко в практической деятельности лицами нарушаются нормы миграционного законодательства, что обуславливает применение к ним различных мер юридической ответственности. Одним из видов юридической ответственности, которая может быть применена за нарушение правил миграционного режима, признается административная ответственность¹.

¹ Смольяков А.А. Актуальные проблемы ответственности за нарушения российского миграционного законодательства // Закон. Право. Государство. – 2019. – № 3 (23). – С. 86.

В юридической литературе до сих пор не сформировалось единого подхода по вопросу о том, что же следует понимать под административной ответственностью за нарушения правил миграционного режима. Легально закрепленного понятия в действующем законодательстве также не обнаружено.

Сущность административной ответственности за нарушение правил миграционного режима сводится к законодательному определению и закреплению в правовых нормах мер, применяемых к правонарушителю за совершение им противоправных деяний, практическому использованию, реализации таких законодательных предписаний уполномоченными на то органами при рассмотрении дел о правонарушениях в сфере миграционного режима, а также исполнения принятых решений.

Ю.М. Козлов в своей работе считает, что административная ответственность – это вид юридической ответственности физических и юридических лиц перед органами исполнительной власти за нарушения общеобязательных административно-правовых норм на основе применения к виновным административных взысканий, мер воздействия¹.

Отечественный специалист Д.Н. Бахрах в одной из своих работ приводит разработанную им, дефиницию административной ответственности. В частности, по его мнению, она, являясь особой разновидностью юридической ответственности, в то же время относится к элементам административного принуждения, и при этом ей присущи все качества такого принуждения. Д.Н. Бахрах справедливо указывает на то, что у административной ответственности отчетливо выделяются все те признаки, которые традиционны для юридической ответственности².

Административной ответственности за нарушение правил миграционного режима присущ дополнительный характер с учетом ряда особенностей правоотношений в миграционной сфере.

¹ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2005. – С. 21.

² Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Эксмо, 2012. – С. 54.

В.И. Вакулов считает, что административная ответственность является качественной характеристикой, а что касается административного наказания, то это элемент, который в свою очередь характеризует количественную сторону административной ответственности и, можно так сказать, именно этот элемент означает материализацию «официальной оценки»¹. По словам указанного автора, сказанное придает административной ответственности за нарушение правил миграционного режима именно то понимание и тот смысл, ради которого в целом отдельная категория административной ответственности и функционирует в правовом пространстве: применение той или иной санкции является возможным исключительно на законной основе, а также исходя из требований справедливости, и в любом случае должны быть в полной мере соблюдаться все имеющиеся права того лица, которое ранее совершило правонарушение.

А.В. Волков утверждает, что это правовое принуждение, поскольку деятельность компетентных государственных органов, должностных лиц строится на основе норм права, подчиняется общим принципам законности и справедливости. Лица, уполномоченные на привлечение виновного лица к административной ответственности действуют лишь в пределах предоставленных им полномочий, что, как правило, соответствует предназначению самого государственного органа, учрежденной должности лица, исполняющим ту или иную публичную функцию².

Учитывая изложенное, следует подчеркнуть, что в основном подходы различных авторов относительно понятия административной ответственности за нарушение правил миграционного режима совпадают, несмотря на то что имеются некоторые различия.

Далее рассмотрим признаки административной ответственности за нарушение правил миграционного режима:

¹ Вакулов В.И. Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства // Молодой ученый. – 2019. – № 45 (283). – С. 73.

² Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018. – С. 43.

– правом на привлечение виновных в совершении административных миграционных правонарушений лиц наделен строго ограниченный перечень органов, лиц. Указанный перечень уполномоченных органов, должностных лиц определен в нормах действующего КоАП РФ. Применяя принуждение к правонарушителям миграционного режима государство, тем самым, осуждает, порицает указанное лицо, его поведение как неправомерное, виновное;

– применение административной ответственности за нарушение правил миграционного режима влечет для правонарушителя наступление неблагоприятных последствий, что выражается в виде «вреда» физического, морального, имущественного. При этом объем таких негативных последствий зависит от «строгости» применяемой к лицу санкции, предусмотренной положениями норм Особенной части КоАП РФ. Избрание соответствующего вида административного наказания осуществляется в соответствии с установленными требованиями действующего закона, а также с учетом тяжести совершенного противоправного деяния, личности виновного лица, иных обстоятельств, оказывающих влияние на квалификацию действий правонарушителя;

– административная ответственность за нарушение правил миграционного режима носит ретроспективный, негативный характер, что определяется наличием факта совершения конкретным лицом правонарушения. Привлечение лица к административной ответственности за нарушение правил миграционного режима осуществляется лишь после того, как такое лицо совершило соответствующее административное правонарушение. Лишь при наличии в действиях лица конкретного состава административного правонарушения такое лицо может быть признано виновным в его совершении. Соответственно, «предварительное» привлечение лица к административной ответственности за нарушение правил миграционного режима в будущем не допускается;

– административная ответственность за нарушение правил миграционного режима может быть применена как в судебном порядке, так и

во внесудебном (административном). В этом случае управомоченными органами признаются не только суды общей юрисдикции, но и иные компетентные органы, их должностные лица¹;

– наряду с физическими лицами субъектами административной ответственности за нарушение правил миграционного режима выступают также юридические лица, то есть коллективные субъекты;

– применяемое к лицу наказание, мера принуждения отличается меньшей суровостью, нежели уголовное наказание;

– санкции современного административного законодательства сочетают в себе, с одной стороны, возможность ограничения прав и свобод граждан, организаций, их должностных лиц, совершившие административное правонарушение, а с другой – оказывают непосредственное воздействие на моральные устои, принципы бытия правонарушителя².

Итак, под административной ответственностью за нарушение правил миграционного режима понимается обязанность соответствующего субъекта претерпевать меры государственного принуждения, которые предусмотрены законодателем за совершение того или иного административного миграционного нарушения, а именно противоправного виновного действия (бездействия).

Немаловажным является то, что от верного определения целей различных административно-правовых институтов зависит точное применение норм административного права, назначение административных наказаний, а также достижение общих целей правового регулирования. Помимо закрепленных в ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об

¹ Алексеев И.А., Свистунов А.А., Станкевич Г.В., Белявский Д.С., Слосарева Т.Г., Трофимов М.С., Хабибулина О.В., Цапко М.И., Шишкина О.Е. Административное право. – М.: Проспект, 2016.

² Скляр И.А. Институт административной ответственности и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. – 2018. – № 4. – С. 5.

административных правонарушениях (КоАП РФ)¹ целей, которые имеются в целом у административного наказания, у него также существует цель регулирования общественных отношений, так как основная задача – не покарать, а предупредить и урегулировать должным образом.

Под пристальным вниманием ученых-юристов находятся и находились проблемы целей административной ответственности². Цель административной ответственности, по мнению одного из отечественных авторов (Д.А. Липинский), это тот желаемый и планируемый итог, результат, к которому в конечном счете и стремится тот или иной компетентный орган либо то или иное должностное лицо, применяя в установленном порядке меры административной ответственности к лицу, признанному виновным в совершении правонарушения³.

В этой связи, отметим, что цель административной ответственности в рассматриваемой в данной работе сфере – это то предполагаемое состояние развития общественных отношений (или иными словами модель развития общественных отношений), к которой в конечном итоге посредством применения к правонарушителю в установленном порядке соответствующих административных наказаний стремятся уполномоченные в данном вопросе субъекты.

Следует при этом отметить, что в качестве целей административной ответственности за нарушение правил миграционного режима обычно выделяются:

1) наказание лица за то, что оно совершило административное правонарушение в сфере миграционного режима;

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.03.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.

² Матанский И.С. Цель, задачи, признаки и функции административной ответственности // NovaUm.Ru. – 2021. – № 30. – С. 56.

³ Липинский Д.А. Цели административного наказания // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 31.

2) выработка у лица, которое совершило правонарушение, уважения к законам, конституционному строю, правам других лиц, а также к их свободам;

3) предупреждение совершения в дальнейшем новых правонарушений, причем предполагается, что это касается как непосредственно правонарушителя, так и в целом всех остальных лиц, не касающихся именно этого административного правонарушения.

Например, применительно к теме нашего исследования можно обратиться к главе 18 КоАП РФ, в которой в настоящее время названы различные административные правонарушения в сфере миграционного режима. Все предусмотренные в данной главе составы правонарушений предполагают определенные санкции. Соответствующие субъекты могут сразу, причем еще до совершения того или иного правонарушения, знать, какие именно неблагоприятные последствия наступят в том случае, если ими будут совершены деяния, приняты решения, противоречащие действующему законодательству.

Особое значение имеют принципы административной ответственности в рассматриваемой сфере. Отметим далее в нашей работе то, что они в целом представляют собой руководящие идеи, которые в целом отражают особенности законного механизма привлечения правонарушителей к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима.

Среди всех принципов административной ответственности, в том числе и в рассматриваемой сфере, основополагающий характер присущ принципу законности. Воплощение данного принципа в правоприменительную практику осуществляется в нескольких аспектах, формах. Во-первых, стоит признать, что законность непосредственно обеспечивается тем, что должно правильно применяться миграционное законодательство, это в целом в конечном итоге будет говорить о том, что иерархия нормативных актов в процессе привлечения к административной ответственности за нарушение правил миграционного режима в полной мере компетентными органами соблюдается.

Во-вторых, законность обеспечивается соблюдением нормативно установленных правил и порядка проведения привлечения к административной ответственности за нарушение правил миграционного режима.

Важным является принцип равенства перед законом, который заключается в том, что те лица, которые совершили административные правонарушения в миграционной сфере, перед законом равны.

Презумпция невиновности как принцип административной ответственности за нарушения правил миграционного режима заключается в том, что соответствующее лицо может быть привлечено компетентным органом (лицом) к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима исключительно лишь за те административные правонарушения, в отношении которых его вина была в процессе соответствующей правоприменительной деятельности установлена. Немаловажно указать на то, что действующее законодательство предусматривает важные гарантии для лиц, которые привлекаются к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима. Наиболее существенной из таковых является то, что оно не должно доказывать свою невиновность.

Назовем также другой принцип административной ответственности за нарушения правил миграционного режима: это принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с тем, что тем или иным лицом было совершено административное правонарушение. Безусловно, данный принцип также как и принцип законности является весьма важным и значимым. Указанный принцип имеет своей собственное понимание: он заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима, может быть подвергнуто к административному наказанию только в том случае, если для этого имеются соответствующие основания, а также в том порядке, который предусмотрен для этого в законе.

Лицо, которое совершило административное правонарушение в миграционной сфере, может быть привлечено к ответственности лишь на основании того закона, который действует во время и по месту совершения административного правонарушения.

Соблюдение требований законодательства при привлечении лица к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, а также иными способами, установленными российским законодательством.

Итак, подытоживая, отметим, что административная ответственность за рассматриваемые правонарушения установлена в настоящее время законодателем в различных статьях КоАП РФ. Относительно соответствующих мер административной ответственности за нарушения правил миграционного режима в работе было отмечено, что они должны применяться исключительно в том случае, если будет установлен в строго предусмотренном порядке состав административного миграционного правонарушения. Обязательно должны учитываться предусмотренные законом сроки давности привлечения к административной ответственности, а также не должно быть каких-либо обстоятельств, предусмотренных также законом, которые не позволяют осуществлять производство по делу о нарушении правил миграционного режима.

1.3 Соотношение административной ответственности за нарушения правил миграционного режима с иными видами юридической ответственности

Вопрос, касающийся соотношения административной ответственности за нарушения правил миграционного режима с иными видами юридической ответственности, является важным.

Рассматриваемая в данной работе юридическая ответственность за нарушения правил миграционного режима отличается от иных видов, при этом в качестве общих отличительных особенностей выступают: нормативная основа, база; содержание, характер; основание; к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима могут привлекать большое количество органов государственного управления, их должностные лица.

В качестве нормативной основы именно административной ответственности за нарушения правил миграционного режима выступает КоАП РФ. Он является законодательным актом, который определяет, какие именно деяния признаются административными правонарушениями. КоАП РФ закрепляет основания и условия административной ответственности за нарушения правил миграционного режима, он устанавливает перечень административных взысканий, применяемых к субъектам административной ответственности за нарушения правил миграционного режима.

Сравнивая административно-правовые методы с гражданско-правовыми методами защиты, отметим, что первые направлены в большей степени на защиту публичных интересов.

Нормативную основу уголовной ответственности за нарушения правил миграционного режима составляет Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ)¹.

В качестве обязательных признаков уголовной ответственности за нарушения правил миграционного режима выступает признание лица виновным в совершении преступного деяния, которое содержится в обвинительном приговоре, и назначение такому лицу наказания либо другой меры уголовно-правового характера². Только при наличии данных

¹ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 04.03.2022 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

² Урда М.Н. Некоторые проблемы норм об ответственности за миграционные правонарушения в контексте межотраслевого взаимодействия // В сб.: Становление общества знания: новые стратегии науки. – 2019. – С. 78.

структурных элементов кара, которая заключена в уголовной ответственности за нарушения правил миграционного режима, может осуществить задачи, стоящие перед ней.

Сравнивая уголовно-правовые методы со средствами административно-правовой защиты, отметим, что последние имеют в целом более широкий спектр действия.

Установление различных мер юридической ответственности за нарушения правил миграционного режима направлено на достижение следующих целей:

1) защита правопорядка. Учитывая специфику правовых миграционных отношений, регулируемых на основе норм миграционного права общественных отношений, возникает потребность в защите и обеспечению определенного вида благ. К числу таких благ законодатель относит жизнь, здоровье, общественную нравственность, общественную безопасность и т.п. Достижение обозначенной цели видится в соблюдении субъектами административного права положений действующего законодательства. В свою очередь, нарушение законодательных предписаний рассматривается в качестве основания для применения к правонарушителю определенных мер принудительного взыскания. Соответственно, устанавливая наказания, основания для их избрания, назначения в отношении лиц, виновных в совершении миграционных правонарушений, законодатель исходит из необходимости создания условий для соблюдения субъектами права положений действующего законодательства. Административные наказания за нарушения правил миграционного режима в некоторой степени схожи с уголовными наказаниями, например, штраф (например, ст. 18.9 КоАП РФ), предупреждение (например, ст. 18.1 КоАП РФ). Однако, административные взыскания за нарушения правил миграционного режима по сравнению с уголовными являются менее суровыми;

2) воспитание граждан в духе уважения к закону. Установленные законодательством санкции, предусмотренные за совершение миграционных

правонарушений, направлены на соблюдение субъектами права требований закона. Достижение обозначенной цели осуществляется посредством «предварительного» установления, закрепления определенных мер принудительного характера, которые могут быть применены к лицам, нарушившим положения действующего законодательства. Соответственно, при наличии таких условий лицом могут быть заранее определены те «ограничители», на основе и в соответствии с которыми такое лицо будет избирать наиболее «выгодную» для себя модель поведения;

3) восстановление социальной справедливости. Установление ответственности направлено на восстановление нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов, которым был причинен вред в результате совершенного миграционного правонарушения. В результате возложения на виновное лицо определенных ограничений, санкций указанное лицо может быть ограничено, лишено отдельных прав, свобод, что по своему объему, характеру, по мнению правоприменителя, соответствует тем лишениям, которые понесли лица, на права, интересы которых распространились негативные последствия совершенного противоправного деяния. Иными словами, в данном случае действует принцип, согласно которому лицо, причинившее вред другому лицу, охраняемым законом интересам, правам, обязано также понести определенные ограничения в связи с совершенным им противоправным посягательством. При этом следует учитывать, что достижение обозначенной цели видится лишь в том случае, если виновное в совершении миграционного правонарушения лицо было привлечено к справедливой ответственности. Соответственно, при назначении наказания правоприменитель должен учитывать тяжесть совершенного правонарушения, вредность наступивших последствий, а также иные обстоятельства, послужившие основанием, предпосылкой для совершения административного правонарушения и др.;

4) предупреждение совершения новых правонарушений. В условиях борьбы с правонарушениями, преступностью указанная цель приобретает

особое значение. Эффективность деятельности правоприменителей может быть выражена лишь в тех случаях, когда виновное в совершении противоправного деяния лицо не только понесло соответствующие взыскания, ограничения, но и изменило собственное мировоззрение, идеи, отношение к собственному поведению. В этом случае предполагается, что в результате применения к виновному лицу наказания такое лицо исправилось, осознало общественную опасность совершенного им правонарушения, а также определило для себя на будущее время те варианты поведения, которые согласуются с нормами действующего законодательства, строятся на основе указанных норм.

С развитием миграции и расширением миграционного законодательства для защиты интересов РФ в миграционной области происходит и развитие института административной ответственности.

Необходимость РФ в защите своих интересов в миграционной сфере связана с развитием миграции и миграционного законодательства, и как следствие – произошло расширение института административной ответственности. Эффективность миграционного законодательства зависит не только от количества принимаемых законодательных актов, но и от изучения и систематизации норм права, а также создания общей базы для совершенствования существующего законодательства об административной ответственности.

Вывод по 1 главе. Итак, как видно из вышесказанного, административная ответственность за нарушения миграционных правил существенно отличается от иных видов юридической ответственности. При этом отличительных особенностей довольно много у всех видов юридической ответственности. Административная ответственность является основным, можно сказать универсальным либо общим, видом юридической ответственности за нарушения миграционных правил. Она должна быть полностью кодифицирована в КоАП РФ, а соответствующие составы административных миграционных правонарушений систематизированы в

специальной главе особенной части КоАП РФ. Это позволит применять меры административной ответственности за нарушения миграционных правил в рамках производства по делам об административных правонарушениях с соблюдением правовых основ и принципов административной ответственности, которые являются гарантиями защиты прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, и обеспечения баланса публичных и частных интересов при применении мер административного принуждения.

ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА

2.1 Основания применения административной ответственности за нарушения правил миграционного режима

Основаниями привлечения к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима признаются условия, при наличии которых административное взыскание может быть применено к нарушителю. Так, выделяют нормативное, фактическое и процессуальное основание.

Нормативным основанием административной ответственности за нарушения правил миграционного режима признается неисполнение административно-правовой обязанности, которая установлена соответствующей нормой, и при этом не выполнена. Так, например, в ст. 18.11 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за уклонение иммигранта от прохождения освидетельствования, идентификации личности.

Фактическим основанием административной ответственности за нарушения правил миграционного режима является совершение лицом действий, в которых имеется состав соответствующего административного правонарушения. Административные правонарушения в миграционной сфере указываются в статьях главы 18 КоАП РФ.

В рамках данного исследования отметим, что в том случае, если лица нарушают предписания административно-правовых норм, то это считается административным правонарушением. Оно влечет за собой наступление и применение мер административной ответственности к тому лицу, которое нарушило нормы административного права. В настоящее время общепризнанно, что административные правонарушения являются наиболее распространенными из всех видов правонарушений.

Статья 2.1 КоАП РФ определяет понятие административного правонарушения как основания административной ответственности, в том числе за нарушения правил миграционного режима. Оно указывает на такие его признаки, как противоправность, виновность и административная наказуемость. Эти признаки содержат лишь формально-юридическую характеристику административного правонарушения в миграционной сфере.

Вся суть правового статуса иностранцев выражена в их правоотношениях с государством, где государство предоставляет иностранцам все возможности для реализации и защиты своих прав, а в ответ требует соблюдение действующего законодательства, за нарушение которого иностранные граждане могут быть привлечены к административной ответственности.

Все правонарушения, которые могут быть совершены иностранными гражданами, можно разделить на две группы.

Первая группа – правонарушения, где в равной мере привлекаются иностранные лица и граждане РФ (защита Государственной границы РФ):

- нарушение режима Государственной границы РФ (ст. 18.1 КоАП);
- ведение на Государственной границе РФ деятельности без разрешения пограничных органов (ч. 3 ст. 18.1 КоАП);
- нарушение пограничного режима (ст.18.2 КоАП);
- нарушение режима в пунктах пропуска (ст.18.4 КоАП) [КоАП РФ].

Вторая группа – правонарушения, по которым привлекаются только иностранцы в силу своих специфических обязанностей:

- 1) нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП);
- 2) нарушение правил пребывания в РФ (ст. 18.9 КоАП);
- 3) незаконное осуществление трудовой деятельности (ст.18.10 КоАП);
- 4) нарушение иммиграционных правил (ст.18.11 КоАП);
- 5) нарушение обязательных правил, связанных с исполнением решения об административном выдворении или о депортации (ст.18.18 КоАП);

б) нарушение правил уведомления об обучении или о прекращении обучения (ст.18.19 КоАП);

7) нарушение срока обращения за выдачей патента (ст. 18.20 КоАП)

Рассмотрев статьи главы 18 КоАП, можно выделить основные правонарушения, совершаемыми исключительно иностранными гражданами

1) нарушение правил въезда и выезда;

2) нарушение правил пересечения государственной границы РФ;

3) нарушение порядка следования от границы до пунктов пропуска;

4) нарушение иммиграционных правил;

5) нарушение порядка регистрации, выбора места жительства;

б) нарушение правил проживания;

7) нарушение правил осуществления трудовой деятельности.

Целесообразно привести пример из правоприменительной практики. 15 октября 2021 г. в отношении Ш.Н.А. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ, дело передано на рассмотрение в Савеловский районный суд г. Москвы, который признал Ш.Н.А. виновным, взыскал административный штраф – 5000 руб. и принял решение выдворить Ш.Н.А. за пределы Российской Федерации.

Ш.Н.А. не согласился с данным постановлением судьи, и обратился в Московский городской суд с жалобой. Вместе с тем, судья Московского городского суда не усмотрел оснований для отмены или изменения постановления Савеловского районного суда г. Москвы. Судом установлено и подтверждается материалами дела, что 15.10.2021 в 07 час. 50 мин. в метро г. Москвы в результате проверки соблюдения требований миграционного законодательства был выявлен иностранный гражданин Ш.Н.А., прибывший в РФ 09.03.2020 г., который по истечению установленного срока пребывания (26.08.2021 г.) уклонился от выезда из Российской Федерации – совершил

административное правонарушение, предусмотренное ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ¹.

В комментариях к КоАП РФ указывается, что для признания деяния административным правонарушением в миграционной сфере необходимо, чтобы оно не содержало признаков преступления². Два важных вывода следует из сказанного: во-первых, о том, что недопустимым является квалификация одного и того же деяния в качестве преступления, а также правонарушения; во-вторых, при наличии в деянии признаков и преступления, и административного правонарушения, приоритет отдается уголовной ответственности. Этого нельзя исключить из-за наличия в особенной части КоАП РФ немалого количества норм, которые требуют размежевания с нормами УК РФ.

В судебной практике подчеркивается роль элементов состава административных правонарушений, в том числе и в миграционной сфере. По смыслу статей 2.1 и 26.1 КоАП РФ для привлечения к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима необходимо наличие состава правонарушения, включающего четыре элемента: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону. Одной из проблем административного права является проблема определения вины юридического лица. Юридическое лицо является субъектом правонарушения, предусмотренного, например, ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ, а именно, за непредставление или несвоевременное представление по требованию МВД России, либо его территориального органа документов или информации об иностранцах, апатридов, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль. Ведь, как было указано, вина является необходимым условием наступления административной ответственности как

¹ Решение Московского городского суда от 01.03.2022 по делу № 7-3042/2022 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

² Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под ред. Н.Г. Салищевой. – М.: Проспект, 2016. – С. 73.

для физических, так и для юридических лиц. Относительно вины физических лиц, ст. 2.2 КоАП РФ указывает, что правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности. Законодатель в целом различает интеллектуальную и волевою составляющую вины лица, совершившего правонарушение¹. Однако по вполне понятным причинам ни того, ни другого у юридического лица установить невозможно.

Правонарушение в миграционной сфере признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер своих действий (бездействия), желало либо сознательно допустило наступление вредных последствий таких действий (бездействия). Правонарушение в миграционной сфере признается совершенным по неосторожности если лицо, его совершившее, не осознавало противоправный характер своих действий (бездействия), либо вредного характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознавать².

С того момента, когда был принят КоАП РФ, виновность юридического лица в совершении административного правонарушения, в том числе в миграционной сфере, определяется по правилам ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ. В частности, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения в миграционной сфере, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность за нарушения правил миграционного режима, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Так, постановлением мирового судьи судебного участка № 201 Санкт-Петербурга от 25.04.2016 г. ЧОУ ДПО «А.Л.» (учреждение) было признано

¹ Петров И.В. К вопросу об административной ответственности за миграционные правонарушения // Военное право. – 2017. – № 2 (42). – С. 128.

² Позднышов А.Н., Головенко Г.Ю. К вопросу об основных видах «миграционных» правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Юристъ-Правоведь. – 2015. – № 5 (72). – С. 93.

виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ. В качестве наказания мировой судья назначил административный штраф -400 000 рублей. Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургский городской суд не нашли оснований для изменения или отмены данного судебного акта. Согласно протоколу об административном правонарушении 17.03.2016 г. в 15 час. 10 мин. сотрудниками ООИК УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в Центральном районе Санкт-Петербурга в отношении ЧОУ ДПО «А.Л.» была проведена выездная проверка по адресу: Санкт-Петербург, Саперный пер., д. 5А, лит. Б, в ходе которой заместитель директора ЧОУ ДПО «А.Л.» Л. не представила документы и сведения в отношении двух граждан США, осуществляющих трудовую деятельность в интересах ЧОУ ДПО «А.Л.», а также иные истребуемые документы¹.

Определение состава административного правонарушения в миграционной сфере является необходимым для того, чтобы квалифицировать деяние, отнести его к тому или иному виду административного правонарушения. Для того, чтобы административная ответственность за нарушения правил миграционного режима наступила, нужно чтобы были все признаки конкретного состава административного правонарушения. Кроме того, должны отсутствовать основания, которые исключают в целом ответственность. Очевидно, что никто кроме законодателя, не может расширять, а также не может уменьшать число признаков состава правонарушения.

Важным является также процессуальное основание административной ответственности за нарушения правил миграционного режима, заключающееся в том, что правоприменительный акт должен быть издан компетентным органом.

¹ Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 04.10.2017 № 4а-1309/2017 по делу № 5-359/2016-201 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

Привлечение к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима возможно только с соблюдением установленных процедур. Никто не может быть в соответствии с предписаниями ст. 1.6 КоАП РФ привлечен к административной ответственности за нарушения правил миграционного режима и подвергнут административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных на законодательном уровне. В связи с этим при рассмотрении дел об административных правонарушениях в миграционной сфере, а также жалоб на постановления о назначении административных наказаний всегда следует обращать внимание на то, соблюден ли установленный законодательством об административных правонарушениях порядок привлечения к ответственности.

Свидетельством сказанному может быть следующее дело. ООО «Стиль-ЭКС», которое мной было рассмотрено во время прохождения преддипломной практики, было признано виновным в привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина при отсутствии у этого иностранного гражданина патента – по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ. В частности, 02.02.2021 в ходе оперативно-профилактического мероприятия должностным лицом ОВМ ОМВД России по Богдановичскому району выявлено нарушение ООО «Стиль-ЭКС» требований п. 4 ст. 13, п. 1 ст. 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», выразившееся в привлечении к трудовой деятельности в качестве подсобного рабочего гражданина Республики Таджикистан Б., не имеющего патента на осуществление трудовой деятельности. Из объяснения Б. следует, что он осуществлял трудовую деятельность в качестве подсобного рабочего в ООО «Стиль-ЭКС», на работу его пригласил племянник Б., сотрудником ООО «Стиль-ЭКС» – гражданином Китая ему была выдана форменная одежда. Это стало основанием для составления в отношении ООО «Стиль-ЭКС» протокола об административном правонарушении.

Фактические обстоятельства правонарушения подтверждаются рапортом инспектора ОВ МО МВД России по Богдановичскому району Х., копиями протокола об административном правонарушении в отношении Б. и постановления о назначении ему административного наказания, письменными объяснениями Б., рапортом заместителя начальника ОИК УВМ ГУ МВД России по Свердловской области С., определением о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, определением об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела об административном правонарушении, служебной запиской начальника ОВМ ОМВД России по Богдановичскому району Л., объяснениями С., выпиской из ЕГРЮЛ, пояснениями инспектора ОМВД по Богдановичскому району Х., данных в городском суде.

Сотрудники полиции, обнаружившие правонарушение, являлись его непосредственными очевидцами, находились при исполнении своих служебных обязанностей, в связи с чем каких-либо оснований не доверять показаниям Х. и сведениям, изложенным в рапорте заместителя начальника ОИК УВМ ГУ МВД России по Свердловской области С, не имеется.

Судья пришел к выводу о виновности юридического лица – ООО «Стиль-ЭКС» в совершении административного правонарушения, его действиям дана юридическая оценка по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ¹.

Итак, рассмотрев основания применения административной ответственности за нарушения правил миграционного режима, можно сформулировать вывод, что таковых несколько: 1) нормативные основания. Такие основания закреплены в нормах законодательства, в частности, в КоАП РФ и в нормативных актах миграционного законодательства; 2) фактическое основание. Таковым признается соответствующее административное правонарушение в миграционной сфере; 3) процессуальное основание. Это

¹ Решение Свердловского областного суда от 07.09.2021 по делу № 71-835/2021 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

соответствующие процессуальные нормы, которые законодателем помещены в КоАП РФ.

2.2 Особенности производства по делам об административных правонарушениях за нарушения правил миграционного режима

В данном параграфе будут рассмотрены особенности производства по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере. Прежде всего, стоит отметить, что производство по таким делам представляет собой установленный действующим законодательством РФ порядок возбуждения, рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях. Его основными задачами являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений¹.

В области миграции административные правонарушения непосредственно выявляются, прежде всего, при проведении миграционного контроля путем применения форм миграционного контроля и мер, обеспечивающих его проведение. Путем применения этих форм и мер как раз непосредственно происходит выявление и процессуальная фиксация фактов нарушения миграционного законодательства².

Существуют различные формы контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами государственной власти в сфере миграционных правоотношений – от общественного контроля до прокурорского надзора и конституционного контроля.

¹ Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018. – С. 72.

² Прудникова Т.А. Правонарушения в сфере миграции. Классификация, доказательства, производство: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – С. 106.

ГУВМ МВД России использует собственные, предусмотренные законодательством только для ней формы и способы. Это – проведение проверочных мероприятий и принятие соответствующих решений по их результатам. Порядок осуществления контроля за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства РФ регулируется административным регламентом.

Проверки могут быть выездными и документарными. В свою очередь, выездные проверки могут быть плановые и внеплановые. Если основанием для плановых проверок является соответствующий план проведения проверок по выполнению миграционного законодательства, для внеплановых – наличие данных, свидетельствующих о нарушениях миграционного законодательства и требующих проведения проверочных мероприятий.

При выявлении административного правонарушения внеплановая выездная проверка включает прежде всего составление протокола¹. Например, сотрудниками УВМ МВД по Республике Карелия по результатам мониторинга миграционной ситуации на территории Петрозаводского городского округа были установлены основания для проведения проверки на объекте строительства здания торгового центра «ЛеруаМерлен». По результатам совместной с сотрудниками УФСБ России по Республике Карелия проверки на строительном объекте были выявлены граждане Узбекистана, осуществлявшие трудовую деятельность в нарушение установленных правил. В данной ситуации лица, которые совершили правонарушение, были привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа².

¹ Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – №2. – С. 32.

² Решение Кондопожского городского суда Республики Карелия от 19.05.2020 по делу № 21-201/2020 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

Документарная проверка проводится без выезда на объект при получении сведений о возможных нарушениях миграционного законодательства РФ и наличия в имеющихся сведениях признаков, которые указывают на административное правонарушение.

Конечными результатами как выездной, так и документарной проверок являются, с одной стороны, обеспечение выполнения требований миграционного законодательства, прав и законных интересов иностранных граждан, с другой – выявление административных правонарушений и преступлений в сфере миграционных правоотношений, привлечение к ответственности виновных лиц, а также устранение причин и условий, способствующих совершению новых правонарушений.

В ОВД по контролю за пребыванием иностранных граждан возложен на ряд служб и подразделений, где особое место занимают подразделения полиции. В качестве примера можно привести функции участковых уполномоченных полицией и патрульно-постовую службу, которые мной были изучены и рассмотрены во время преддипломной практики.

Например, участковый ведет учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан. В свою очередь он должен в каждый месяц осуществлять проверки их фактического проживания. О результатах этих проверок докладывает руководству территориального ОВД рапортом.

Кроме того, участковый по письменным запросам Управления по вопросам миграции МВД России, его территориальных органов в отношении лиц, которые обратились по вопросу приобретения гражданства РФ, проводят проверку фактического проживания этих лиц по месту регистрации, а также подтверждения их трудовой деятельности. Участковые уполномоченные полиции также проверяют своевременность представления иностранными гражданами по прибытию к месту разрешенного жительства паспортов, виз и так далее.

При выявлении лиц, которые нарушили правила пребывания, участковые принимают решение о возбуждении производства по делам об административном правонарушении.

Далее, патрульно-постовая служба также проверяет документы у иностранных граждан и особое внимание обращает на место и сроки действия регистрации паспорта, вида на жительство, наличие соответствующих отметок в документах, которые подтверждают законность их пребывания. При выявлении у иностранных граждан, которые не имеют при себе документов, проживают без регистрации, а также по просроченным документам, патрульный сообщает эту информацию дежурному и действует в дальнейшем по его указанию.

Привлечение к административной ответственности осуществляется в соответствии с требованиями КоАП РФ на основании постановления по делу об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении миграционного законодательства РФ возбуждается лишь при наличии законных поводов и достаточных оснований, которые свидетельствуют о наличии в деянии лица признаков состава административного правонарушения в сфере миграции населения. Поводы и основания перечислены в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении миграционных правил считается возбужденным с момента:

1) составления 1-го протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

2) составления протокола об административном правонарушении, либо вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об этом правонарушении;

3) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

4) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, которые предусмотрены ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ, т. е. по упрощенной форме производства по делу об административном правонарушении миграционных правил.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении, которое связано с нарушением миграционного режима, составляется процессуальный документ, то есть протокол по делу об административном правонарушении. На сегодняшний день КоАП РФ предусмотрел возможность составления протокола об административном правонарушении в отсутствие физического лица или законного представителя физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. При этом они обязательно должны быть извещены в установленном порядке, копия протокола об административном правонарушении должна быть направлена лицу, в отношении которого он составлен, в течение 3-х дней со дня составления этого протокола.

Во время прохождения преддипломной практики изучены основные сложности на стадиях возбуждения дел об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами возникают в связи с установлением их личности. Для установления личности иностранца, у которого отсутствуют документы, либо который намеренно скрывает свои данные, а именно: отказывается в письменной предоставлении сведений о себе, сведений о свидетелях, о своем месте жительства, требуется достаточно много времени, что затрудняет работу органов, работающих в области миграции. Законодательство не представляет достаточных и эффективных возможностей для такового, что обусловлено спецификой производства по делам об административных правонарушениях. Правовые и организационные средства установления личности иностранного гражданина ограничены, особенно в условиях умышленного сокрытия иностранцем сведений о себе.

Административное расследование выступает отдельной формой производства по делам об административных правонарушениях конкретных категорий, определенных в законодательстве. Административные правонарушения в сфере миграции отнесены законодателем к данной категории, поэтому проведение административного расследования по данной категории дел является обязательным.

Пробелом в правовом регулировании и в действующем законодательстве является отсутствие в содержании КоАП РФ дефиниции «административное расследование». Пленум Верховного Суда РФ при помощи судебного толкования осуществил попытку устранить этот пробел: административное расследование – это административно-процессуальная деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц по осуществлению экспертизы или иных процессуальных действий, нацеленных на установление фактических обстоятельств совершенного административного правонарушения и их юридическую квалификацию¹.

При существовании и доказанности необходимости, основываясь на положениях ст. 28.7 КоАП РФ, административное расследование может проводиться по всем видам административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ.

При помощи административного расследования компетентными лицами органов внутренних дел реализуются процессуальные действия, в процессе которых происходит сбор доказательств. Срок административного расследования согласно положениям КоАП РФ составляет один месяц. На отправку копии протокола об административном правонарушении законодателем установлен срок в три дня с момента его составления.

Дела данной категории рассматриваются единолично должностными лицами МВД России. Если в ходе рассмотрения дела об административном

¹ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2005. – № 80. – 19 апреля.

правонарушении, связанном с режимом пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, должностным лицом МВД России будет установлено, что субъект правонарушения не владеет русским языком или языком субъекта Российской Федерации, на территории которого рассматривается дело, в связи с чем не имеет возможности предоставить достаточные сведения о себе, то они обязаны назначить переводчика в установленном законом порядке.

Главной фигурой среди всех иных предусмотренных законодательством участников производства по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере, следует справедливо назвать то лицо, в отношении которого непосредственно и ведется названное производство. Говоря о его административно-процессуальном статусе, важно в первую очередь указать, что состоит из ряда процессуальных прав, процессуальных обязанностей, а также объективных и реальных гарантий реализации таких прав и обязанностей.

Наиболее полно и широко процессуальный статус лица, в отношении которого осуществляется в установленном порядке административное производство, может быть раскрыт (в итоге он и раскрывается) на стадии, когда непосредственно происходит рассмотрения соответствующего дела. Именно в этот момент такое лицо вступает с соответствующим субъектом административной юрисдикции в правовые отношения, касающиеся в первую очередь потенциального привлечения его в установленном порядке к административной ответственности. Законодатель в ст. 25.1 КоАП РФ установил, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может знакомиться со всеми материалами дела; давать любые объяснения по делу; представлять доказательства; заявлять разного рода ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью со стороны защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Защитникам и представителям лица, в отношении которого осуществляется производство, придается большое значение. Традиционно характерной чертой представительства признается возможность замены представляемого лица, давшим согласие на выполнение представительских функций. А что касается непосредственно участия в деле защитника, то такое может быть лишь непосредственно вместе с лицом, привлекаемым к ответственности, либо вместе с лицом, являющимся на основании норм законодательства его законным представителем.

Права и обязанности защитника закреплены в ст. 25.5 КоАП РФ, где сказано, что защитнику предоставлено право знакомиться со всеми материалами дела; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; принимать участие в рассмотрении дела; обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу; а также пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Полномочия защитника и представителя реализуются со строго определенного момента, который назван законодателем. Это, в частности, момент допуска указанных лиц к участию в деле. При этом, стоит отметить, что такой момент определяется непосредственно принятием должностным лицом соответствующего органа, осуществляющего производство, юридического документа, с помощью которого осуществляется подтверждение полномочий защитника. Необходимо в рамках данного исследования отметить на такое обстоятельство, что в административном законодательстве в настоящее время имеется строгое указание о моменте допуска защитника к участию в деле. Такой момент наступает тогда, когда произошло составление соответствующего протокола об административном правонарушении.

Рассмотрение дела об административном правонарушении завершается в двух случаях:

– когда выносится постановление о назначении административного наказания;

– когда прекращается производство по делу об административном правонарушении.

После окончания рассмотрения административного дела осуществляется оглашение постановления, принятого должностным лицом МВД России. Днем вынесения постановления считается тот день, когда оно было изготовлено в полном объеме.

Одна из особенностей административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства состоит в том, что только к ним применяется административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации. Главным управлением по вопросам миграции МВД РФ осуществляется контроль за исполнением постановления об административном выдворении за территорию нашего государства иностранного гражданина или лица без гражданства самостоятельно.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в отдельных случаях в контролируемом самостоятельном выезде указанных лиц из Российской Федерации (ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ). Главной задачей исследования является выявление особенностей административного выдворения и его отличий от иных мер, применяемых к иностранным гражданам, которые должны покинуть территорию Российской Федерации.

В период прохождения преддипломной практики выявилась еще одна проблема, что в настоящее время остается нерешенной проблема привлечения к административной ответственности в виде административного выдворения иностранных граждан, которые имеют несовершеннолетних детей. Необходимо указать, что негативные последствия для родителей при принудительном и контролируемом перемещении за пределы территории РФ автоматически распространяются и на их детей. Во-первых,

несовершеннолетний не может быть привлечен к административной ответственности в связи с тем, что возраст привлечения к административной ответственности еще не достигнут и фактических оснований для совершения правонарушения нет. Во-вторых, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции о правах ребенка 1989 года несовершеннолетний не может быть разлучен со своими родителями против их воли, за исключением случаев, когда это необходимо в интересах ребенка и в рамках судебного решения.

Следует указать, что рассмотрение дела о привлечении иностранного гражданина к административной ответственности в виде административного выдворения предполагает применение такой обеспечительной меры, как помещение лица в специальное учреждение. Необходимо отметить, что данная мера применяется только в отношении правонарушителя, а не его несовершеннолетних детей, права и свободы которых нарушаются в данном случае.

Таким образом, ребенок, который прибыл в РФ с родителями или их законными представителями, рассматривается законом как член семьи высылаемого лица и следует за ним¹.

Например, Постановлением Верховного Суда РФ от 25 июля 2016 г. № 69-АД-16-6 удовлетворены требования истца об исключении административного выдворения в качестве меры наказания. Суд признал, что установление гражданину Республики Молдова Цуркану В. административного наказания в виде выдворения противоречит требованиям ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку в РФ у него имеется жена и несовершеннолетняя дочь. Кроме того, обстоятельств, отягчающих административную ответственность, судом не установлено².

¹ Полякова Н.В. Проблемы административно-правового регулирования положения несовершеннолетних мигрантов // Вестник ВИ МВД России. – 2017. – №1. – С. 12.

² Постановление Верховного Суда РФ от 25.07.2016 № 69-АД-16-6 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс СудАкт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

Отменить, приостановить или обжаловать административное выдворение, но только в судебном порядке. Возможно отменить выдворение иностранного гражданина из России в ряде случаев, таких как:

- наличие у иностранного гражданина семьи, находящейся на территории Российской Федерации, брака или детей с российским гражданством;

- получение очного образования в РФ;

- острая потребность в лечении в РФ;

- и другие.

Административное выдворение имеет для иностранного гражданина очень серьезные последствия по причине того, что вместе с выдворением лицо также подвергается запрету на въезд в РФ на срок от 3 до 10 лет. Если запрет на въезд был наложен на срок от 5 до 10 лет, то по истечении этого срока лицо уже не может претендовать на получение российского гражданства, вида на жительство или на разрешение на временное проживание. Сроком на три года иностранному гражданину запрещается въезд в случае пребывания на территории РФ в течение 4 месяцев, а также за привлечение по КоАП РФ два или более раз за один год.

причины для выдворения с запретом на 5 лет могут быть самыми разными. среди них:

- непогашенная судимость в России или в другом государстве;

- многократное уклонение от налогов;

- предъявление фальшивых документов при въезде в страну;

- превышение допустимого срока пребывания на территории РФ.

Иностранец может быть принужден к выезду с территории Российской Федерации также путем применения процедур: реадмиссия, депортация. Основное отличие выдворения от депортации состоит в том, что выдворение является административным наказанием, назначается судом, а депортация иностранного гражданина происходит по решению органа

внутренних дел и относится к восстановительным мерам¹. Главное отличие реадмиссии от административного выдворения состоит в том, что она не является административным наказанием за правонарушение. Под реадмиссией понимают процедуру, в ходе которой иностранным государством обратно возвращаются его граждане, нелегально находившиеся на территории Российской Федерации. Рeadмиссия является одним из механизмов противодействия нелегальной миграции.

Итак, в результате рассмотрения особенностей производства по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере, в качестве вывода отметим, что такое производство представляет собой совокупность административно-процессуальных норм и основанную на них деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административных наказаний. Стадии производства по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере – относительно самостоятельные части производства, которым присущи конкретные задачи, состав участников, процессуальное оформление результатов.

2.3 Направления корректировки законодательства, устанавливающего административную ответственность за нарушения правил миграционного режима

Эффективность миграционного законодательства зависит не от количества нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу правоотношений, а в большей степени от их качества, а также качества правоприменения имеющегося миграционного законодательства². Важным юридическим средством обеспечения соблюдения миграционного

¹ Атакуева Н. И., Исаков А. Р. Административное выдворение как вида административного наказания // Научный альманах. – 2018. – № 9-1 (47). – С. 180-182.

² Хабибулин А. Г., Мурсалимов К. Р. Правообразующая деятельность государства в сфере миграции: проблемы, перспективы развития // Миграционное право. – 2020. – № 4. – С. 3.

законодательства является установление административной ответственности за нарушение норм миграционного законодательства. В качестве основных тенденций миграционных процессов, присущих развитию современной России и в целом миру, можно указать, что наблюдается:

- увеличение объемов и расширение географии миграции;
- расширение вынужденной миграции, так как, по оценкам экспертов, в общей сложности около 50 млн человек в мире являются жертвами вынужденного перемещения;
- использование миграции для разрешения демографических проблем (перекрытие убыли населения за счет притока иммигрантов), проблем занятости у себя в стране.

Представляется, что на развитие миграционных процессов в обозримом и в отдаленном будущем будут влиять развивающаяся глобализация, различия в экономическом уровне благосостояния между странами, несоответствие в уровне гарантированности прав и свобод; возможные политические, гражданские и межгосударственные конфликты также заставляют людей искать более безопасные места проживания. Все эти факторы и обстоятельства свидетельствуют о необходимости и важности усиления внимания к правовой стороне проблемы миграции, к деятельности государства и его структур в направлении укрепления миграционной безопасности Российской Федерации.

На данный момент такие понятия как «миграция», «мигрант», «миграционная политика» остаются относительно неопределенными, поскольку их доктринальное понятие не регламентировано законодательством. В настоящее время правовой статус нормативно закреплён в отношении таких граждан, как вынужденные переселенцы и беженцы. Однако, далеко не всегда такие граждане по своей сути являются трудовыми мигрантами.

Остается слабо развитой и инфраструктура трудовой миграции, т.е. система мер, которая направлена на консультационную и информационную

защита трудовых мигрантов¹. В отечественной миграционной политике не развиты такие институты, которые могли бы обеспечить структурированный приток трудовых мигрантов исходя из реальных запросов работодателей на необходимую рабочую силу с учетом требуемых профессионально-квалификационных запросов (нужд). Следствием такой ситуации становится значительный приток трудовых мигрантов, при котором практически не учитывается трудовая квалификация прибывшего гражданина и постоянно наблюдается перекося работодателей в отношении привлечения работников без учета квалификационного потенциала трудовых мигрантов.

По сути, организованный приток иностранной рабочей силы, учитывающий профессиональный уровень и мигрантов на российском рынке труда не организован. Наблюдается несогласованность миграционной политики с общей ситуацией на российском рынке труда².

Совершенствование существующей базы регулирования иностранной рабочей силы должно быть направлено на легализацию трудовой деятельности иностранных граждан, которые осуществляющих трудовую деятельность в нашей стране на основании патента или разрешения на работу. Все это преследует глобальную цель - снижение уровня незаконной трудовой деятельности мигрантов³.

Принятие КоАП РФ внесло позитивные перемены в сферу административной ответственности за нарушения правил миграционного режима. Во-первых, произошло акцентирование составов единых административно-наказуемых правонарушений в миграционной сфере и увеличение перечня составов, за счет включения новых, ранее неизвестных

¹ Евтушенко В.И., Дуюн С.И. Об определении общего правового статуса мигранта // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 35.

² Безруков А.В., Невирко Д.Д. Современное состояние миграционного законодательства и роль судебных решений в защите прав мигрантов // Миграционное право. – 2018. – № 2. – С. 35.

³ Андриюшкова Е.А. К вопросу о формировании понятия «миграция» при исследовании административно-правовых механизмов регулирования внутренней миграции. // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 52.

составов. Во-вторых, расширился список охраняемых объектов. В-третьих, усложнились предписания, характеризующие концепцию субъектов использования административных взысканий. В-четвертых, изменен порядок и область лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. В-пятых, введена ответственность юридических лиц, что, безусловно, считается позитивным фактором.

В то же время, в сфере правового регулирования административной ответственности за нарушения правил миграционного режима все еще имеет место немало проблем. Например, в законодательстве отсутствует определения понятия административного правонарушения в миграционной сфере. В юридической же науке предлагаются разные установления данного вида правонарушения. В целом, в более общем понимании, административное правонарушение в миграционной сфере характеризуется как правонарушение, обладающие признаками незаконной миграции и не являющееся преступлением, за совершение которого предусматривается использование мер административной ответственности. Необходимо иметь в виду, что не любое запрещаемое нормами права поведение, в этой либо другой степени взаимосвязанное с элементами незаконной миграции, относится к группе правонарушения в миграционной сфере.

К сожалению, стоит отметить неоднородность и не всегда соразмерные наказания. Административные штрафы преобладают в большинстве случаев, но профилактические санкции в виде предупреждения и приостановления деятельности используются недостаточно.

Проблема низких размеров за административные правонарушения в миграционной сфере поднималась в юридической литературе¹. Например, Б.В. Россинский предлагает отойти от выражения размеров административных

¹ Лебедева Е.А., Бобылева К.Н. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения в сфере миграции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 6 (82). – С. 89-100.

штрафов в абсолютных значениях и вернуться к относительным величинам¹. Развивая данную мысль, указанный автор предлагает отталкиваться при назначении административного штрафа, например, от характеристик, учитывающих динамику доходов населения, а также учитывать отличие этих доходов в разных регионах. Это, в частности, может быть средняя зарплата по региону или иной показатель. В этом случае субъекты РФ могут самостоятельно устанавливать размеры административных штрафов.

Как представляется, целесообразно внести в КоАП РФ изменения, предусмотрев, что размер административного штрафа определяется с учетом региональных особенностей в относительных величинах с привязкой к среднему уровню доходов населения отдельного региона.

Одной из проблем в рассматриваемой сфере является отсутствие единообразия фиксации процесса судебного разбирательства дела об административном правонарушении в миграционной сфере. В частности, в настоящее время в КоАП РФ не предусмотрена обязательность ведения протокола судебного заседания при производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе и в миграционной сфере. Отечественными исследователями указывается на целесообразность ведения протокола судебного заседания в процессе рассмотрения дела об административных правонарушениях². В качестве обоснования указывается на соблюдение в таком случае прав и законных интересов участников административно-юрисдикционного процесса. Следует согласиться с высказанным мнением, и добавить к этому, что протокол рассмотрения дела об административном правонарушении в миграционной сфере может использоваться вместе с иными доказательствами по делу.

¹ Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 31.

² Лучилина А.Р., Юшко А.В. К вопросу об административной ответственности незаконных мигрантов // Эпомен. – 2022. – № 68. – С. 213-220.

В настоящее время используются разные формы фиксации процесса рассмотрения дела, например, протоколы отдельных процессуальных действий (протокол разъяснения прав лицу, в отношении которого ведется производство, протокол объяснения лица, в отношении которого ведется производство, протокол допроса свидетеля), так и протокол всего судебного заседания. Как уже было выяснено, порядок ведения протокола рассмотрения дела в КоАП РФ не регламентирован, нет также в законодательстве обязательных требований к такому протоколу.

Вывод по 2 главе. Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым дополнение КоАП РФ отдельной статьей, предусматривающей порядок ведения протокола рассмотрения дела, а также перечень обязательных требований к такому протоколу. Введение такой статьи существенно упорядочит производство по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере и в конечном итоге приведет к единообразию его фиксации.

Все противоречия должны быть разрешены, в частности, посредством осуществления систематизации всех имеющихся в российском правовом поле норм об административной ответственности за нарушения правил миграционного режима. Систематизировать их можно в одном акте, проведя перед этим в обязательном порядке их качественную переработку. Потребность в ее проведении (имеется ввиду в проведении названной систематизации) объясняется также и тем, что в настоящее время наблюдается отсутствие легального токования некоторых довольно-таки важных и значимых дефиниций, предусмотренных административно-правовыми и нормами миграционного законодательства.

Кроме того, нельзя не отметить, что проблема широкого распространения привлечения должностных лиц организаций к административной ответственности за правонарушения в миграционной сфере может быть также разрешена в некоторой степени путем проведения в установленном порядке дополнительного профессионального обучения всех

(или по крайней мере большого числа) сотрудников уполномоченных органов, у которых не имеется базового юридического образования, а только лишь в миграционной сфере, что является причиной того, что ими зачастую неправильно осуществляется толкование принципов правовой регламентации общественных отношений, складывающихся в данный момент в миграционной сфере.

Заключение

Итак, государством в последнее время уделяется большое и повышенное внимание вопросам регламентации сферы миграции. Однако отсутствие единого комплексного нормативного акта, отражающего основы административно-правовой политики в стране, включая вопросы административной ответственности за нарушения правил миграционного режима, делает эту работу запоздалым реагированием при отсутствии системного подхода.

Исследование такого явления как миграция населения доказывает, что это социальный процесс, который тесно связан с изменением экономической структуры и размещением производительных сил, с ростом социальной и трудовой мобильности населения. С одной стороны, это жизненно необходимый и неизбежный для нормальной жизнедеятельности процесс, связанный с перераспределением трудовых ресурсов, их обучением, отдыхом и т. д. С другой стороны, миграция, носящая вынужденный характер, приводит к росту социальной напряженности, порождая проблемы обеспечения мигрантов жильем и работой, иногда пищей и одеждой, а также проблема медицинского обслуживания. Данный процесс подпадает под воздействие геополитических, экономических, демографических и других преобразований. Именно эти аспекты во многом определяют национальную безопасность нашего государства и отдельных его регионов.

МВД России выступает в качестве основного федерального органа исполнительной власти, наделенного функцией по осуществлению государственного контроля (надзора) в миграционной сфере. С момента передачи ему данных контрольных полномочий так и не был принят единый нормативный правовой акт, который бы отражал содержание и специфику рассматриваемого вида контроля, законодательно закреплял понятия «миграция», «иммиграционный контроль», «государственный контроль и надзор в сфере миграции». Это обстоятельство порождает правовую

неопределенность и разрозненность юридических норм при реализации компетентным органом возложенной на него обязанности.

Административная деятельность ОВД реализуется на основе определенных принципов, представляющих собой руководящие начала, основные идеи, пронизывающие любое из направлений административной деятельности ОВД, при решении поставленных перед ними задач. Эти принципы носят объективный характер, и не зависят от воли и желаний определенных лиц. Принципы могут быть прямо указаны в законе, а могут носить и теоретико-правовое обоснование. Так или иначе, отступление от этих руководящих идей недопустимо, поскольку в противном случае эффективность такой деятельности существенно снижается, а в некоторых случаях обретает обратный, диспропорциональный характер в противовес целям и задачам деятельности ОВД.

Административная ответственность за нарушения правил миграционного режима выступает в качестве наиболее распространенной и востребованной разновидности юридической ответственности. В настоящее время административная ответственность за нарушения правил миграционного режима установлена законодателем в статьях КоАП РФ. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что предусмотренные меры административной ответственности за такие правонарушения могут быть применены исключительно в том случае, когда установлен состав соответствующего административного правонарушения. Кроме того, должны учитываться предусмотренные законом сроки давности привлечения к административной ответственности, а также не должно быть каких-либо обстоятельств, предусмотренных также законом, которые не позволяют осуществлять производство по делу о правонарушении в миграционной сфере.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что административная ответственность за нарушения правил миграционного режима имеет несколько оснований. В частности, это:

- нормативные основания. Такие основания закреплены в нормах законодательства, в частности, в КоАП РФ;
- фактическое основание. Таковым признается соответствующее административное правонарушение в миграционной сфере.
- процессуальное основание. Это соответствующие процессуальные нормы, которые законодателем помещены в КоАП РФ.

Сфера действия миграционного права в настоящее время довольно широкая. В данной работе были исследованы и систематизированы нормативные акты специального характера, на которые ссылаются нормы КоАП РФ, устанавливающие ответственность за нарушения правил миграционного режима. При этом, были указаны лишь наиболее базовые и распространенные в миграционной сфере. Такая высокая степень бланкетности и отсутствие прямых ссылок на иные нормативные акты может вызвать ряд проблем и сложностей у уполномоченных органов и лиц участников производства по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере, причем не только административно-правового характера (квалификации деяния и т.д.), но даже и технического характера.

В связи с этим, представляется, что необходимо систематизировать указанные законы и нормативные акты в единый перечень (реестр) законов, подзаконных и иных актов миграционного характера, применяемых уполномоченными органами, должностными лицами при рассмотрении дел по нарушениям правил миграционного режима (например, постатейном).

На наш взгляд, требуется систематизация в сфере миграционного законодательства, т.к. множество нормативных актов, разбросанно в различных источниках. На данном этапе требуется определенная кодификация. Накопившийся значительный законодательный материал необходимо, по нашему мнению, привести в определенную систему для удобства пользования и применения. Такой подход способствовал бы совершенствованию административной ответственности за нарушения правил миграционного режима.

В настоящее время повышение эффективности правового противодействия правонарушениям в миграционной сфере требует дальнейшей конкретизации законодательного понятия основных терминов; выработки единых подходов к определению правонарушения в миграционной сфере и его признаков; обеспечения неотвратимости и дифференциации ответственности; применения комплексных мер, способных воздействовать на причины и условия совершения правонарушений в миграционной сфере. Нормативное закрепление дефиниции правонарушения в миграционной сфере является крайне необходимым.

Скорейшее решение на государственном уровне проблемы выработки новой современной административно-правовой политики и издание конкретного, с четко регламентированными задачами и исполнителями, комплексного нормативного акта, несомненно, позволит улучшить меры государственного управления миграционными потоками, приведут к повышению качества миграционной работы, проводимой государством, и сделают ответственность за административные правонарушения в сфере миграции адекватной ситуации, сложившейся с их пребыванием в стране.

В заключении хотелось бы отметить, что противоправные проявления в сфере миграции в Российской Федерации оказывает воздействие на структуру и численность населения. Проводимая миграционная политика должна ужесточать законы, а также регулировать все миграционные потоки. Совершенствование правовых норм, предусматривающих ответственность за административные правонарушения в сфере миграции, должно выступать в качестве одного из важных направлений повышения эффективности деятельности уполномоченных органов.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 апреля 2022 г.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ [принят Государственной думой 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 апреля 2022 г.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ [принят Государственной думой 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 апреля 2022 г.

4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 02 июля 2021 г. № 357-ФЗ [принят Государственной думой 21 июня 2002 г. 115-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 апреля 2022 г.

5. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ [принят Государственной думой 30 июня 2006 г. 109-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 28 апреля 2022 г.

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: указ Президента РФ [принят 31 октября 2018 г. № 622] // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

2. Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: постановление Правительства РФ текст с изменениями и дополнениями на 24 августа 2021 г. [принят 13 ноября 2012 г. № 1162] // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 47. – Ст. 6511.

3. Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ: приказ МВД России текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2021 г. [принят 13 декабря 2019 г. № 940] // КонсультантПлюс (www.consultant.ru) 28 апреля 2022 г.

Научные, учебные, справочные издания

6. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика:

Монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Юрид. фирма «Контракт», 2017. – 456 с.

7. Алексеев И.А., Свистунов А.А., Станкевич Г.В., Белявский Д.С., Слосарева Т.Г., Трофимов М.С., Хабибулина О.В., Цапко М.И., Шишкина О.Е. Административное право. – М.: Проспект, 2016. – 776 с.

8. Афонин М. В. Миграционные процессы в современном городе. – М.: Бибком, 2017. – 312 с.

9. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Эксмо, 2012. – 456 с.

10. Волков А.М. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2018. – 332 с.

11. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2005. – 567 с.

12. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Под ред. Н.Г. Салищевой. – М.: Проспект, 2016. – 490 с.

13. Прудникова Т.А. Правонарушения в сфере миграции. Классификация, доказательства, производство: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 237 с.

Материалы периодической печати

14. Андриченко Л.В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 5-13.

15. Андрюшкова Е.А. К вопросу о формировании понятия «миграция» при исследовании административно-правовых механизмов регулирования внутренней миграции. // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 52-58.

16. Атакуева Н. И., Исаков А. Р. Административное выдворение как вида административного наказания // Научный альманах. – 2018. – № 9-1 (47). – С. 180-182.

17. Безруков А.В., Невирко Д.Д. Современное состояние миграционного законодательства и роль судебных решений в защите прав мигрантов // Миграционное право. – 2018. № 2. – С. 35-44.

18. Бурейко Н.Н. Международная миграция как предмет междисциплинарного исследования // Международный научный журнал. – 2016. – № 4. – С. 43-48.

19. Вакулов В.И. Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства // Молодой ученый. – 2019. – № 45 (283). – С. 73-75.

20. Васильев Ф.П. Административный регламент федеральной миграционной службы России / Ф.П. Васильев. – М.: Современный гуманитарный университет (СГУ). – 2017. – С. 362-366.

21. Евтушенко В.И., Дуюн С.И. Об определении общего правового статуса мигранта // Современное право. – 2015. – № 5. – С. 35-42.
22. Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – №2. – С. 32-38.
23. Кудин О.В. Административно-правовые режимы в сфере миграции // Государственная служба и кадры. – 2021. – № 4. – С. 59-66.
24. Лебедева Е.А., Бобылева К.Н. Некоторые аспекты применения мер административного принуждения в сфере миграции // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 6 (82). – С. 89-100.
25. Липинский Д.А. Цели административного наказания // Российская юстиция. – 2017. – № 7. – С. 31-36.
26. Лучилина А.Р., Юшко А.В. К вопросу об административной ответственности незаконных мигрантов // Эпомен. – 2022. – № 68. – С. 213-220.
27. Малахов В.С. Иммиграционные режимы в государствах Запада и в России: теоретико-политический аспект. Часть 1 // Полис. – 2010. – № 3. – С. 60-69.
28. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. – 2018. – № 4. – С. 25-29.
29. Матанский И.С. Цель, задачи, признаки и функции административной ответственности // NovaUm.Ru. – 2021. – № 30. – С. 56-58.
30. Петров И.В. К вопросу об административной ответственности за миграционные правонарушения // Военное право. – 2017. – № 2 (42). – С. 128-134.
31. Позднышов А.Н., Головенко Г.Ю. К вопросу об основных видах «миграционных» правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства // Юристъ-Правоведъ. – 2015. – № 5 (72). – С. 93-99.
32. Полякова Н.В. К вопросу о понятиях «миграция» и «нелегальная миграция»: доктрина и законодательство // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. – № 1. – С. 87-90.
33. Полякова Н.В. Проблемы административно-правового регулирования положения несовершеннолетних мигрантов // Вестник ВИ МВД России. – 2017. – №1. – С. 12-16.
34. Попова О.В. Влияние трудовой миграции на функционирование принимающего государства // Власть. – 2021. – № 2. – С. 58-63.
35. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 марта 2018 г. // Российская газета. – 2018. – 2 марта.
36. Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 31-38.
37. Склярков И.А. Институт административной ответственности и

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. – 2018. – № 4. – С. 5-11.

38. Смольяков А.А. Актуальные проблемы ответственности за нарушения российского миграционного законодательства // Закон. Право. Государство. – 2019. – № 3 (23). – С. 86-88.

39. Урда М.Н. Некоторые проблемы норм об ответственности за миграционные правонарушения в контексте межотраслевого взаимодействия // В сб.: Становление общества знания: новые стратегии науки. – 2019. – С. 78-81.

40. Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р. Правообразующая деятельность государства в сфере миграции: проблемы, перспективы развития // Миграционное право. – 2020. – № 4. – С. 3-10.

41. Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. – 2006. – № 7 (115). – С. 91-95.

Материалы юридической практики

42. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // Российская газета. – 2005. – № 80. – 19 апреля.

43. Постановление Верховного Суда РФ от 25.07.2016 № 69-АД-16-6 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс СудАкт. – Режим доступа: URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

44. Решение Свердловского областного суда от 07.09.2021 по делу № 71-835/2021 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

45. Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 04.10.2017 № 4а-1309/2017 по делу № 5-359/2016-201 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

46. Решение Московского городского суда от 01.03.2022 по делу № 7-3042/2022 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

47. Решение Кондопожского городского суда Республики Карелия от 19.05.2020 по делу № 21-201/2020 [Электронный ресурс] Интернет-сайт «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

Электронные ресурсы

48. Медведев рассказал, как будет меняться миграционное законодательство. 28.01.2022 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс РИА новости. – Режим доступа: URL: <https://ria.ru/20220128/migranty-1769904151.html> (дата обращения: 28.04.2022 г.).

49. МВД оценило число нелегальных мигрантов из СНГ в 800 тыс. человек. 17.11.2021 [Электронный ресурс] Интернет-ресурс «Коммерсантъ». – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5079414> (дата обращения: 28.04.2022 г.).