

МВД России
Санкт-Петербургский университет

С. С. Лампадова, Т. А. Сахарова, А. А. Пономарев

**ПРАКТИКУМ
ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ**

Курс лекций

Санкт-Петербург
2022

УДК 342.9
ББК 67.401
Л 21

Лампадова С. С., Сахарова Т. А., Пономарев А. А.

Л 21 Практикум по административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России: курс лекций. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022 — 184 с.

ISBN 978-5-91837-669-0

Курс лекций подготовлен в соответствии программой учебной дисциплины «Практикум по административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России». Состоит из одиннадцати разделов. В основном содержании рассматриваются особенности административной деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России по привлечению граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции.

Предназначен для обучающихся в образовательных организациях системы МВД России по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности. Может быть использован научно-педагогическими работниками и сотрудниками подразделений по вопросам миграции органов внутренних дел в практической деятельности.

**УДК 342.9
ББК 67.401**

Рецензенты:

Рыдченко К. Д., кандидат юридических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России);

Блохина С. В., начальник отдела по вопросам миграции УМВД России
по Адмиралтейскому району г. Санкт-Петербурга

ISBN 978-5-91837-669-0

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ НАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ.....	8
1.1. Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	9
1.2. Организационно-правовые основы проведения проверочных мероприятий соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	30
Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ.....	42
2.1. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушения правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации.....	42
2.2. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушения правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.....	53

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ НАРУШЕНИЙ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СОВЕРШАЕМЫХ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.....	63
3.1. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.....	63
3.2. Соотношение отдельных норм права при осуществлении контроля (надзора) за пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации	79
Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ.....	92
4.1. Административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции	92
4.2. Алгоритм производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции	98
Глава 5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ВЪЕЗДА НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	110
5.1. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации.....	110
5.2. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в области соблюдения порядка въезда на территорию Российской Федерации, а также режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.....	121
Глава 6. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ И ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ.....	136
6.1. Административная ответственность иностранцев граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в сфере вынужденной миграции	136
6.2. Административная ответственность в сфере трудовой миграции	142
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	166
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	168

ВВЕДЕНИЕ

Выявление, пресечение и расследование административных правонарушений в сфере миграции является общеполицейской задачей. Производство по делам об административных правонарушениях в миграционной сфере перестало быть монополией специализированных подразделений органов внутренних дел. Составить административный протокол, по сути, имеет право любой сотрудник полиции, выявивший такое правонарушение. Введенный законодателем альтернативный подход к возбуждению дела и осуществлению по нему производства, тем не менее, не влечет расширительного трактования правовой нормы о рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере миграции. Правом принимать решение по таким делам обладает ограниченный круг должностных лиц органов внутренних дел. Решение вопроса о привлечении лица, нарушившего миграционное законодательство к ответственности является прерогативой руководящего звена органов внутренних дел, в первую очередь специализирующегося исключительно на вопросах миграции. Отдельные проблемы производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции возникают в связи с требованием законодателя об обязательном установлении личности правонарушителя. Серьезные трудности при производстве по делам об административных правонарушениях, совершенных иностранными гражданами, возникают в про-

цессе реализации их права выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Существует и ряд других сложностей в реализации подразделениями по вопросам миграции административно-процессуальных полномочий.

В связи с изложенным, изучение в образовательных организациях МВД России дисциплины «Практикум по административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России» позволяет сформировать у обучающихся целостное представление об особенностях реализации отдельных стадий административного процесса применительно к конкретным нарушениям миграционного законодательства, приобрести теоретические знания, практические умения и навыки, необходимые для профессионального осуществления ими административно-юрисдикционных полномочий с сфере реализации миграционного законодательства, в соответствии с действующим правом, современными достижениями науки и спецификой правоприменительной практики.

В курсе лекций «Практикум по административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России» учтены последние законодательные новеллы, в том числе Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральных законов «О полиции», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и др., а также актуальная правоприменительная практика.

Курс лекций предназначен для научно-педагогических работников образовательных организаций МВД России; слушателей, проходящих обучение по основной программе профессионального обучения — программе профессиональной подготовки лиц среднего и старшего начальствующего состава, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, по должности служащего «Полицейский»; курсантов, обучающихся по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности, а также для сотрудников подразделений по вопросам миграции органов внутренних дел.

Глава 1
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ
ПО ВЫЯВЛЕНИЮ НАРУШЕНИЙ
В СФЕРЕ ПАСПОРТНО-РЕГИСТРАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Учебные вопросы:

1.1. Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

1.2. Организационно-правовые основы проведения проверочных мероприятий соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту

жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

1.1. Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации

Конституция Российской Федерации и Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» провозгласили о том, что «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». На протяжении ряда десятилетий ограничения в свободе передвижения были рядовым явлением. Порядок выбора места пребывания или жительства имел разрешитель-

ный характер. В стране существовал институт так называемой «прописки», с помощью которого государство осуществляло контроль за передвижением людей. Помимо чисто полицейских функций, разрешительный режим прописки был обусловлен также и необходимостью административного регулирования миграционных потоков, которые объективно порождались огромными территориальными диспропорциями социально-экономического развития страны. Отсутствие прописки не позволяло гражданину реализовать элементарные права: право на труд, на образование, на получение квалифицированной медицинской помощи, а также право собственности. Без прописки гражданин не мог, не испытывая проблем, проживать даже на собственной жилой площади. Наиболее строгие ограничения в прописке вводились в крупных городах, например, таких как Москва, Ленинград. Родители, проживавшие в других местностях, могли прописаться к детям в указанных городах только при условии, что по месту их проживания у них нет других детей, у которых они могли бы жить. Особенно строгие ограничения в прописке устанавливались для лиц, имевших судимость. Они, выйдя на свободу, часто оказывались в достаточно сложном жизненном положении. Например, при освобождении из мест лишения свободы лицам, проживавшим в Ленинграде до осуждения и судимым

за совершение преступлений, предусмотренных определенными статьями уголовного кодекса, либо признанных в соответствии со ст. 24-1 УК РСФСР особо опасными рецидивистами, было запрещено прописываться и проживать в этом городе. Им давали направление для бытового и трудового устройства не в Ленинград, а в города Ленинградской области, расположенные, как правило, на расстоянии не менее 100 километров от Ленинграда, например, в г. Лугу или в г. Кингисепп. Действовавшее в то время законодательство предусматривало административную и уголовную ответственность за нарушение паспортного режима. В частности, лицо, освобожденное из мест лишения свободы, находившееся на территории Ленинграда, вопреки выданному ему направлению для бытового устройства в населенный пункт Ленинградской области, вначале дважды привлекалось к административной ответственности за проживание в Ленинграде без прописки. При этом оно каждый раз предупреждалось о необходимости принятия мер к прописке либо, в противном случае, а также в случае получения отказа в прописке, в течение 72-х часов покинуть Ленинград. При задержании лица в третий раз в отношении него возбуждалось уголовное дело по ст. 198 УК РСФСР «Нарушение правил паспортной систе-

мы», предусматривающее уголовную ответственность, в виде лишения свободы.

Реформа административно-правового регулирования в сфере порядка управления привела к трансформации института разрешительной прописки в демократический институт уведомительной регистрации по свободно выбранному месту пребывания или жительства. Суть произошедших изменений состоит в том, что гражданин, проходя административную процедуру регистрации, фактически ставит государство, в лице его полномочных органов, в известность о факте своего нахождения в конкретном жилом помещении, выбранном им в качестве места пребывания или жительства. Сам факт наличия или отсутствия регистрации не является основанием для ограничения, или условием реализации человеком его прав и свобод. Иными словами, в отличие от прописки регистрация выполняет лишь одну функцию — учет населения в пределах территории Российской Федерации. Органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства.

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства осуществляется в целях обеспечения необходимых условий для реализации

ими своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета и соблюдать Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации осуществляется в целях:

- обеспечения выполнения требований законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета;

- выявления административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета;

- привлечения лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере регистрационного учета, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

- выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в сфере регистрационного учета.

— выявления фактов фиктивной регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства.

Согласно Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, оно выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации.

В целях организации этой деятельности издан приказ МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными

ми органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

Нормативным актом определено, что предметом контроля является соблюдение гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, Правил регистрации.

Целью такого контроля является обеспечения выполнения обязательных требований к регистрации и снятию граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации:

— гражданами Российской Федерации, обязанными зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в пределах Российской Федерации;

— нанимателями (собственниками) жилых помещений, предоставляющими их для постоянного или временного проживания;

— лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов;

— администрациями гостиниц, санаториев, домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристских баз, медицинских организаций или других подобных учреждений, осуществляющих регистрацию граждан по месту пребывания.

Задачами контроля является выявление:

— граждан, проживающих по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

— нанимателей (собственников) жилых помещений, допустивших проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без регистрации;

— нанимателей (собственников) жилых помещений, нарушивших без уважительных причин установленные законодательством сроки уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации без регистрации по месту пребывания или по месту жительства или

представивших в органы регистрационного учета заведомо недостоверные сведения о регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, в случае нарушения ими установленных законодательством сроков представления в органы регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства;

— нанимателей (собственников) жилых помещений, зарегистрировавших гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства без намерения предоставить ему это жилое помещение для постоянного или временного проживания;

— должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, допустивших иные нарушения Правил регистрации.

При осуществлении контроля участники правоотношений наделяются соответствующими полномочиями, выражающимися в совокупности прав и обязанностей.

Так, сотрудники территориальных органов внутренних дел при осуществлении контроля имеют право:

— проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, являющихся предметом контроля;

— запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу от государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию;

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

— использовать информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; ис-

пользовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан, если федеральным законом не установлено иное.

— вносить обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений;

— беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать в связи с проверкой государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами;

— запрашивать и получать информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки и т. д.

Административным регламентом установлено, что при исполнении государственной функции контроля сотрудники обязаны:

— выявлять причины административных правонарушений в сфере регистрационного учета граждан Российской

Федерации, а также условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению;

— пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции;

— изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам;

— уведомлять о каждом случае обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

— соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

— проводить проверку на основании распоряжения руководителя (начальника), заместителя руководителя (начальника) органа государственного контроля (надзора) о ее проведении в соответствии с ее назначением ;

— предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического

лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

— знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки, с документами и (или) информацией, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

— соблюдать сроки проведения проверки и т. д.

Лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, также наделены совокупностью прав и обязанностей. Они имеют право:

— обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, приведшие к нарушению их прав и свобод, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации или в суд;

— на возмещение вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием должностных лиц органов внутренних дел;

— не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;

— давать показания на родном языке или на языке, которым владеет, а также пользоваться услугами переводчика;

— пользоваться иными процессуальными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

При этом, лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, обязаны:

— соблюдать относящиеся к ним требования Правил регистрации;

— выполнять законные требования сотрудников, осуществляющих мероприятия по контролю;

— представлять по требованию сотрудников документы, удостоверяющие личность гражданина, а также подтверждающие основания их нахождения (проживания) в жилом помещении (помещении);

— не препятствовать законному посещению помещений и другим мероприятиям по контролю.

В ходе контроля устанавливаются факты надлежащего исполнения либо неисполнения законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета. В отношении граждан Российской Федерации, нанимателей (собственников) жилых помещений, являющихся физическими лицами,

лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, такой контроль осуществляется в рамках выполнения обязанностей полиции, а также при предоставлении государственных услуг в сфере регистрационного учета граждан Российской Федерации. Контроль в отношении лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов, исполняющих такие обязанности от имени юридического лица, собственников жилых (нежилых) помещений, являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями организуется посредством выездных и документарных (плановых и внеплановых) проверок.

Проверкой является совокупность действий должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства

в пределах Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные.

Основаниями для принятия решения о проведении проверки являются:

1. Ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Наличие одного из оснований для проведения внеплановой проверки.

В результате исполнения государственной функции контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации обеспечивается:

— выполнение требований законодательства Российской Федерации в сфере регистрационного учета;

— выявление административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета;

— привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере регистрационного учета, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

— выявление и принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в сфере регистрационного учета.

Кроме того, обязанность осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возложена в общем виде на полицию в целом. Это закреплено в п. 33 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть:

1) плановые комплексные профилактические операции по проверке соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, проводимые сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России совместно с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками оперативных служб, представителями жилищных органов и общественности;

2) целевые проверки соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по

месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в конкретном микрорайоне или жилом массиве, на отдельных объектах, предприятиях, в организациях и др.

3) выход в конкретный адрес сотрудников подразделений по вопросам миграции совместно с сотрудниками оперативных служб, участковым уполномоченным полиции при поступлении информации из подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России о том, что представлены документы на регистрацию по месту пребывания или месту жительства на лицо, которое объявлено в розыск, и на которое выставлен сторожевой листок.

Важная роль в этом виде контроля принадлежит участковым уполномоченным полиции. Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» не регламентирует полномочия участкового уполномоченного полиции в сфере миграции. Вместе с тем, его близость к населению не может не использоваться в качестве правоохранительного ресурса оказания содействия иным подразделениям

(по вопросам миграции) территориальных органов МВД России. Так, в ходе повседневной деятельности участковый уполномоченный вполне способен справиться с задачами:

— поддержания в установленном законом порядке доверительных отношений с гражданами и ведения разъяснительной работы среди населения, в том числе, по соблюдению правил регистрационного учета граждан Российской Федерации;

— выявления при проверке гостиниц, общежитий, юридических лиц нарушений правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, подготовки и направления представлений об устранении нарушений.

Осуществляя профилактический обход и проверяя соблюдение правил паспортной системы, регистрационного учета граждан Российской Федерации, участковые уполномоченные могут, с разрешения граждан, входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность.

При выявлении фактов свидетельствующих о том, что граждане проживают без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов, удостоверяющих их личность либо с нарушением иных правил, установленных

законодательством Российской Федерации участковый уполномоченный вправе:

— доставить в орган внутренних дел нарушителя для составления протокола при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения;

— составить протокол об административном правонарушении;

— вынести постановление о назначении административного наказания.

Таким образом, несмотря на главенствующую роль подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства, значительный объем работы в данном направлении осуществляется участковыми уполномоченными полиции. Именно они являются первичным звеном системы предупреждения и пресечения нарушений правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания граждан Российской Федерации.

1.2. Организационно-правовые основы проведения проверочных мероприятий соблюдения гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации

Законность проведения внеплановой выездной проверки органично связана с соблюдением сотрудником полиции законодательно установленного порядка (алгоритма) действий. Так, в ходе проведения проверки сотрудник полиции должен последовательно осуществить:

1. Выезд по адресу проживания (пребывания) проверяемого лица.

2. Предъявление распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу. При этом сотрудник полиции должен предпринять меры для воспрепятствования возможному уничтожению или приведению в негодность документа проверяемым лицом.

3. Предъявление служебного удостоверения. Служебное удостоверение может быть предъявлено сотрудником поли-

ции при исполнении служебных обязанностей как по личной инициативе, так и по просьбе гражданина. Удостоверение демонстрируется в раскрытом виде на уровне глаз граждан, при этом сотрудник, в целях обеспечения прочного удержания удостоверения в случае внезапной попытки вырвать его из рук, придерживает удостоверение пальцем одной руки, зажатым по линии сгиба удостоверения. При предъявлении служебного удостоверения запрещается передавать его в руки проверяемого или других лиц.

4. Ознакомление проверяемого лица с его правами и обязанностями при проведении проверки.

Перед началом проверочного мероприятия проверяемому лицу должно быть разъяснено, что оно обязано выполнять законные требования сотрудников полиции в связи с исполнением ими служебных обязанностей, а также предоставлять документы, требуемые проверяющим. Одновременно лицо информируется о правах, возникающих у него в связи с проводимой проверкой:

- присутствовать при всех действиях в ходе проверки;
- представлять документы, сведения и сообщать информацию, необходимую, по его мнению, для включения в акт проверки;

- обжаловать в установленном порядке действия сотрудников полиции;
- знакомиться с материалами проверки;
- направлять мотивированные возражения по поводу обстоятельств, изложенных в акте проверки.

5. Вручение копии распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу. На данном этапе, на оригинале распоряжения о проведении проверки, который остается у сотрудника, проводящего проверку, проверяемое лицо проставляет отметку о получении копии распоряжения в виде подписи с указанием своих данных (фамилия, имя и отчество), а также дату получения копии распоряжения. Подписанный проверяемым лицом оригинал распоряжения впоследствии приобщается к материалам проверки. Если проверяемое лицо отказывается от получения копии распоряжения о проведении проверки, то сотрудником в оригинале распоряжения о проведении проверки об этом делается запись.

6. Проверку соблюдения проверяемым лицом Правил регистрации. Ход и результаты проверки находят отражение в акте проверки. При проверке допустимо использование фото— и (или) видеосъемки. В этом случае, в соответствии с требованием законодательства, в акте проведения проверки сотрудником делается отметка, а фото- и (или) видеоматериала-

лы приобщаются к материалам проверки. Решение о целесообразности использования фото- и (или) видеосъемки руководитель проверки принимает самостоятельно.

7. Составление протокола об административном правонарушении (на каждого правонарушителя), в случае выявления в ходе проверки административного правонарушения. В случае составления протокола (протоколов) в акте проверки делается соответствующая запись.

8. Изучение документов, сведений и информации, полученных в ходе проверки. Если на данном этапе возникнет потребность в предоставлении дополнительной информации, либо информации, для подготовки которой требуется время, сотрудник полиции должен подготовить и направить запросы в государственные органы, органы местного самоуправления и (или) подведомственные государственным органам и органам местного самоуправления организации, заранее проработав вопрос о возможности продления срока проведения проверки (при невозможности получить необходимую информацию в период проведения проверки).

9. Сопоставление требуемых у проверяемых лиц документов их копиям и подписание актов приема-передачи копий документов, подлежащих приобщению к материалам проверки. Требование о представлении документов может быть устным

или письменным. Письменное требование оформляется в виде запроса в двух экземплярах: первый экземпляр вручается проверяемому лицу с подтверждением его вручения, второй экземпляр помещается в материалы проверки.

Подзаконным нормативным правовым актом исчерпывающе сформулирован перечень документов, которые сотрудники полиции вправе требовать от проверяемого лица. К ним относятся:

- паспорт гражданина Российской Федерации;
- свидетельство о регистрации по месту жительства установленной формы (для граждан Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста);
- свидетельство о регистрации по месту пребывания установленной формы, в котором содержатся сведения о регистрации гражданина по месту пребывания по конкретному адресу;
- документы, подтверждающие наличие родственных отношений проверяемого лица с нанимателем (собственником) жилого помещения;
- документы, подтверждающие право владения, пользования и распоряжения жилым или нежилым помещением.

Копии перечисленных документов визируются сотрудниками проводящими проверку и приобщаются к материалам

проверки. Передача копий документов осуществляется на основании акта приема-передачи документов, который подписывается принявшим документы сотрудником и проверяемым лицом, Акт приема-передачи документов составляется в двух экземплярах. В акте указывается весь перечень документов, передаваемых проверяемым лицом сотрудникам, проводящим проверку, и дата приема-передачи документов.

10. Получение объяснений у проверяемого лица. Проверяемое лицо имеет право давать объяснения по поводу выявленных в ходе проверочных мероприятий обстоятельств, имеющие значение для установления истины и принятия правильного решения. К таким обстоятельствам можно отнести не предоставление проверяемым лицом по требованию сотрудника органов внутренних дел, проводящего проверку, необходимых документов либо их копий ввиду их отсутствия.

Объяснение, в целях его дальнейшего использования в административном процессе, дается в письменном виде.

В случае отказа лица от дачи объяснения сотрудником делается соответствующая запись в акте проверки.

11. Фиксирование в установленном порядке выявленных фактов нарушения правил регистрации.

Составление акта проверки и ознакомление проверяемого лица с актом проверки.

Вне зависимости от результатов внеплановой выездной проверки по ее итогам сотрудниками полиции составляется акт проверки в двух экземплярах. Как большинство процессуальных документов, акт проверки состоит из двух частей — вводной и основной. В вводной части акта проверки должны быть отражены:

1. Реквизиты документа (дата, время и место его составления; наименование территориального органа МВД России, осуществлявшего проверку);

2. Сведения о проверяемом лице (фамилия и инициалы проверяемого лица; адрес проверяемого лица; фамилия и инициалы представителя проверяемого лица (при наличии));

3. Сведения, характеризующие проверочное мероприятие (дата и номер распоряжения, на основании которого проводилась проверка; дата, время и место проведения проверки; список сотрудников, проводивших проверку).

В основной части акта проверки должны быть изложены следующие сведения:

1. Описание выявленных при проверке нарушений Правил регистрации со ссылкой на установленные доказательства (документы) их совершения;

2. Информация о возбужденных в период проведения проверки делах об административных правонарушениях

(в случае если по выявленным административным правонарушениям на момент окончания проверки приняты решения, указывается, кем и когда вынесены решения) либо о направленных в территориальные органы МВД России материалах, содержащих признаки состава преступления;

3. Об ознакомлении или отказе от ознакомления с актом гражданина и (или) должностных лиц, а также присутствовавших при проведении проверки лиц.

В подтверждение правильности сведений, представленных в акте проверки, акт подписывается всеми сотрудниками, участвовавшими в ее проведении. После ознакомления проверяемого лица с актом проверки первый экземпляр вручается проверяемому лицу, второй экземпляр остается в материалах проверки. Если проверяемое лицо отказывается расписываться в акте об ознакомлении с результатами проверки, в документе необходимо сделать об этом отметку и заверить ее подписями лиц, присутствовавших при проведении проверки.

Копии акта проверки при необходимости могут также быть направлены в заинтересованные органы и организации.

В случае, если в ходе проверочного мероприятия были выявлены нарушения правил паспортно-регистрационной системы, к акту проверки прилагается план устранения нарушений. План составляется проверяемым лицом и утверждается

сотрудником, проводившим проверку, который впоследствии контролирует ход его исполнения. В плане перечисляются конкретные мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений; причин, способствовавших их возникновению, а также на недопущение повторных нарушений лицом требований законодательства по обеспечению паспортно-регистрационного режима в Российской Федерации. Срок устранения указанных в плане нарушений определяется сотрудником, утверждающим план, но он не должен составлять более 3-х месяцев.

В случае если проверка проводится несколькими сотрудниками, план устранения нарушений утверждается и ставится на контроль сотрудником, назначенным руководителем проверки.

Принятие предусмотренных законодательством мер при выявлении нарушений в ходе проведения проверки.

По результатам проверки может быть принято одно из следующих решений:

— о прекращении проверки в связи с отсутствием нарушений Правил регистрации со стороны проверяемого лица;

— о назначении проверки в отношении иного лица в случае поступления в ходе проверки информации о нарушениях Правил регистрации со стороны данного лица;

— о прекращении проверки и направлении материалов данной проверки в соответствующие государственные органы — в связи с выявлением признаков составов преступлений и (или) административных правонарушений в действиях проверяемого лица;

— о продлении срока проведения проверки;

— о возбуждении дела об административном правонарушении.

Важная роль в инициации рассмотренного вида контроля (внеплановых выездных проверках) принадлежит участковым уполномоченным полиции, в обязанности которых, входит:

— ежедневное осуществление сбора информации о регистрационном учете граждан, о лицах, систематически сдающих внаем жилые помещения, о лицах, проживающих без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов или по недействительным документам, удостоверяющим личность;

— поддержание в установленном законом порядке доверительных отношений с гражданами и проведение разъяснительной работы среди населения по соблюдению правил регистрационного учета населения;

— выявление при проверке гостиниц, общежитий, юридических лиц нарушений паспортно-регистрационного режима, подготовка и направление представлений об устранении нарушений в них;

— ежемесячный доклад сведений о проделанной работе по обеспечению правил паспортно-регистрационного режима на обслуживаемом участке начальнику территориального органа МВД России.

Осуществляя поквартирный профилактический обход и проверяя соблюдение паспортно-регистрационных правил, участковые уполномоченные полиции могут с разрешения граждан входить в занимаемые ими жилые помещения и осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность, а также в частных домовладениях для проверки домовых книг.

Сотрудникам полиции необходимо понимать, что подобные проверки не должны носить формальный характер. При проведении таких профилактических мероприятий участковый уполномоченный полиции обязан сделать в соответствующей графе домовой книги отметку о проверке и записи об устранении выявленных нарушений. Зачастую в ходе профилактических мероприятий выявляются основания для проведения внеплановой выездной проверки территориальным органом МВД России либо для проведения аналогичной

или камеральной проверки подразделением по вопросам миграции МВД России.

В случае выявления фактов проживания граждан без регистрации по месту жительства или месту пребывания без документов, удостоверяющих их личность, либо с нарушением иных правил, установленных законодательством Российской Федерации, участковый уполномоченный полиции имеет право (ст. 13 Закона о полиции):

— доставить нарушителя для составления протокола, при невозможности составления его на месте выявления административного правонарушения, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение;

— составить протокол об административном правонарушении;

— вынести постановление о назначении административного наказания.

Глава 2
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЯ
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Учебные вопросы:

2.1. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушения правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации.

2.2. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушения правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

2.1. Административная ответственность
граждан Российской Федерации за нарушения правил
оформления, выдачи и обмена основного документа,
удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации

Правонарушения, совершаемые гражданами Российской Федерации в миграционной сфере можно условно разделить на две группы:

1. Правонарушения, связанные с неисполнением гражданином Российской Федерации правил оформления, выдачи

и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации и регистрационного учета;

2. Правонарушения, совершаемые гражданами Российской Федерации в связи с въездом на территорию Российской Федерации, выездом с территории Российской Федерации, пребыванием, проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вторая группа правонарушений будет нами рассмотрена позднее.

Обратимся к анализу правонарушений, отнесенных к первой группе. Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены составы правонарушений, которые условно могут быть поделены на две подгруппы:

1. Нарушения правил оформления, выдачи и обмена основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации:

— ст. 19.15 КоАП РФ — Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта);

— ст. 19.16 КоАП РФ — Умышленная порча документа, удостоверяющего личность (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность (паспорта), по небрежности;

— ст. 19.17 КоАП РФ — Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), в залог;

— ст. 19.18 КоАП РФ — Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство.

2. Нарушения правил регистрационного учета:

— ст. 19.15.1 КоАП РФ — Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации;

— ст. 19.15.2 КоАП РФ — Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении.

Рассмотрим первую группу правонарушений.

Статья 19.15 КоАП РФ «Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта)».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления (паспортизации) в Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в двух частях статьи:

— проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту);

— аналогичное нарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Правовой статус паспорта гражданина Российской Федерации регламентирован указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Согласно нормативному правовому акту паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Его обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

При наличии одного из установленных законом оснований:

— достижение 14-летнего возраста;

— приобретение гражданства Российской Федерации;

- утрата (похищение) ранее выданного паспорта, в том числе паспорта гражданина СССР;
- достижении 20-летнего возраста;
- достижении 45-летнего возраста;
- изменение гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и (или) месте рождения;
- изменение пола;
- непригодность паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин (в том числе при отсутствии возможности проставления на страницах паспорта обязательных штампов или отметок; изменения сведений о детях, не достигших 14-летнего возраста, отметки о которых внесены в паспорта родителей);
- обнаружение неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей;
- существенное изменение внешности и др.,
- гражданин должен в установленный законом срок со дня их наступления обратиться в территориальный орган МВД России, многофункциональный центр или через единый портал государственных и муниципальных услуг с заявлением для получения паспорта.

Таким образом, содержанием рассматриваемого состава правонарушений охватываются случаи, когда гражданин несмотря на имеющуюся обязанность не получил в установленном порядке паспорт либо имеет паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, но тот не может быть признан действительным в силу ряда причин (например, истек срок действия паспорта).

Введение законодателем более серьезного наказания за совершение правонарушения в городах федерального значения обусловлено массовостью подобных явлений в указанных субъектах Российской Федерации и более существенными последствиями таких правонарушений в условиях мегаполисов.

Субъектами данных правонарушений могут быть исключительно граждане Российской Федерации.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа.

Статья 19.16 КоАП РФ «Умышленная порча документа, удостоверяющего личность (паспорта), либо утрата до-

кумента, удостоверяющего личность (паспорта), по небрежности».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в Российской Федерации, в частности в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения образована одним из следующих действий виновного лица:

— уничтожением паспорта, иного документа, удостоверяющего личность гражданина (уничтожение предполагает приведение такого документа полностью в непригодное состояние);

— порчей паспорта, иного документа, удостоверяющего личность гражданина (например, в документе вырваны полностью или частично страницы, либо их фрагменты; виновное лицо заливает страницы краской или пишет на них);

— небрежным его хранением (т. е. виновный оставляет его, например, в транспортном средстве, кафе, одежде на пляже). Обязательным условием такого небрежного хранения является то, что оно приводит к утрате документа. То есть, между небрежным хранением и утратой документа присутствует причинно-следственная связь.

В данном случае ответственность наступает за неисполнение гражданином предусмотренной Положением о паспор-

те гражданина Российской Федерации обязанности по бережному хранению паспорта.

Субъектами правонарушения являются граждане Российской Федерации.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется прямым умыслом либо небрежностью.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу наказания в виде предупреждения или административного штрафа.

Статья 19.17 КоАП РФ «Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность (паспорта), в залог».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения состоит в:

- незаконном изъятии должностным лицом документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта);
- принятии документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог.

Объективная сторона правонарушения обусловлена требованиями законодательства Российской Федерации к обращению с основным документом, удостоверяющим личность (паспортом). Так, п. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации¹ прямо запрещает изъятие у гражданина паспорта за исключением случаев, предусмотренных законом. К таким случаям можно отнести:

— временное изъятие уполномоченными органами и направление в государственный орган, осуществивший его выдачу, паспорта гражданина Российской Федерации, в случае, если выезд из Российской Федерации ему ограничен по основаниям, предусмотренным законом²;

— временное изъятие органом предварительного следствия или судом и приобщение к личному делу паспорта лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы (при освобождении из-под стражи или отбытии

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс] //URL: [http://ivo.garant.ru/#/ document/11900262/](http://ivo.garant.ru/#/document/11900262/)

² См.: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Ст. 18.

наказания в виде лишения свободы паспорт возвращается гражданину)¹.

Субъектами правонарушения являются: по ч. 1 — должностные лица; по ч. 2 — физические лица.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде штрафа.

Статья 19.18 КоАП РФ «Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере паспортизации граждан.

Объективная сторона правонарушения состоит в представлении в уполномоченный орган сведений, заведомо ложных для заявителя, в целях получения документа, удостовере-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». Ст. 21.

ряющего личность гражданина (паспорта), заграничного паспорта, или других документов, удостоверяющих личность или гражданство. Не охватываются составом правонарушения и образуют составы преступлений:

— представление заявителем поддельных документов в целях получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), заграничного паспорта, или других документов, удостоверяющих личность или гражданство;

— внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, в официальные документы заведомо ложных сведений, исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

Субъектами указанного правонарушения являются граждане и должностные лица.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде административного штрафа.

2.2. Административная ответственность граждан Российской Федерации за нарушения правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении

Как ранее упоминалось, граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок более чем 90 дней, обязаны до истечения указанного срока обратиться к лицам, ответственным за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

Аналогичная обязанность, в соответствии со ст. 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», установлена для гражданина Российской Федерации, изменившего место жительства. Он должен не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

Неисполнение перечисленных обязанностей влечет. Предусмотренную законом ответственность.

Статья 19.15.1. КоАП РФ «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации».

Состав правонарушения не является новым для российского права. Ранее его содержание частично охватывалось составом правонарушения, предусмотренного ст. 19.15 КоАП РФ. Однако, несмотря на либерализацию правил регистрационного учета в Российской Федерации, проблема соблюдения его требований продолжала сохранять актуальность. Граждане по-прежнему неохотно обращались за легализацией нового места пребывания (проживания). Особые злоупотребления законом наблюдались со стороны нанимателей, собственников жилых помещений. Сложившаяся ситуация, особо остро проявляющаяся в мегаполисах, вынудила законодателя выделить данное правонарушение в отдельную норму¹ и структурировать в соответствии с наблюдающимися в данной сфере тенденциями.

¹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс] //URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70544924/>

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере исполнения (соблюдений) правил регистрационного учета населения.

Объективная сторона правонарушения состоит в:

— проживании гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущении такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков;

— тех же действиях, совершенных в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Ужесточение ответственности в указанной сфере, вместе с тем не затронуло традиционные для российской действительности ситуации проживания совместно с родственниками. Также законодателем были учтены нюансы проживания, трудоустройства и приобретения недвижимости в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Москве, а также в Ленинградской и Московской областях. Так, в примечании к статье прямо указано, что граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности, в случае:

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем насе-

ленном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации;

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области;

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области;

— проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе феде-

рального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым;

— если они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении;

— если проживающие совместно с нанимателем или собственником жилого помещения лица являются по отношению к нему супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками.

Субъектами указанного правонарушения являются граждане; наниматели, собственники жилья (физические лица) и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде штрафа.

Статья 19.15.2. КоАП РФ «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении».

Данная статья была введена в российское право в рамках комплексного реформирования системы регистрационного учета населения в Российской Федерации. И, все сказанное в рамках анализа ст. 19.15.1, в равной степени относится и к этой статье. Данная норма стала адекватной реакцией государства на такое явление как «резиновые квартиры».

Объектом правонарушения является установленный порядок управления в сфере исполнения (соблюдений) правил регистрационного учета населения.

Объективную сторону правонарушения образует одно из действий, предусмотренных пятью частями статьи:

— нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

— нарушение, предусмотренное частью первой рассматриваемой статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге;

— нарушение без уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение

гражданину Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

— нарушение, предусмотренное частью третьей статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге;

— нарушение лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

В примечании к данной статье законодатель также указал на то, что лица освобождаются от административной ответственности в определенных случаях:

— граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в случае представления документированной информации о том, что они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками, внуками нанимателей (собственников) жилого помещения, имеющих регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении.

— наниматель (собственник) жилого помещения освобождается от административной ответственности за нарушение установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании гражданина Российской Федерации в указанном жилом помещении без регистрации в случае: представления таким гражданином документированной информации о его регистрации по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации; проживания

гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области; проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Ленинградской области; проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республике Крым.

Субъектами указанного правонарушения могут быть граждане; наниматели, собственники жилья; должностные лица и юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами территориальных органов МВД России (полиции).

Санкция статьи предполагает ответственность в виде административного штрафа.

В случае выявления нарушений сотрудники территориальных органов МВД России составляют протоколы на нарушителей. Следует отметить, что право рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 19.15–19.18 КоАП РФ, принадлежит сотрудникам территориальных органов МВД России.

Глава 3

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ НАРУШЕНИЙ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СОВЕРШАЕМЫХ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ И ЛИЦАМИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Учебные вопросы:

3.1. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

3.2. Соотношение отдельных норм права при осуществлении контроля (надзора) за пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации.

3.1. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции

Обеспечение эффективного контроля и надзора в сфере миграции, на сегодняшний день, является одним из важнейших направлений развития Российской Федерации, что находит свое отражение в мнениях и предложениях, высказываемых представителями власти на самом высоком уровне.

В этих условиях очень важно выстроить на территории Российской Федерации эффективную систему контроля и надзора за миграцией, поскольку «...это очень чувствительная ... сфера для наших граждан. Она носит и экономический

характер, и очень важна с точки зрения соблюдения российского законодательства, и соблюдения интересов наших граждан, прежде всего граждан России»¹. Таким образом, интересы национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности в современных условиях требуют постоянного государственного присутствия и контроля в миграционной сфере.

Органы государственной власти не только закладывают нормативную основу реализации миграционных отношений на территории Российской Федерации, но и осуществляют охранительные, регулятивные, контрольные, надзорные и иные полномочия в указанной сфере.

В настоящее время в российском праве не существует единого федерального закона, который бы разграничивал полномочия субъектов власти в сфере контроля и надзора за миграцией как по «горизонтали», так и по «вертикали». В этой части, миграционное законодательство носит разобщенный характер и не дает адекватного представления об объеме властных полномочий каждого уровня.

¹ Из доклада Президента Российской Федерации В.В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014>

Очевидно, что такие «прикладные» проблемы порождены, в первую очередь, недостаточной теоретической проработкой механизма реализации контроля и надзора в сфере миграции на территории Российской Федерации. Достаточно упомянуть тот факт, что ни нормативного, ни доктринального разграничения между государственным контролем и надзором применительно к миграции в настоящее время не проводится. Не давая определения контроля и надзора в сфере миграции, законодатель, тем не менее указывает на то, что «федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников»¹.

Контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства осуществляется в целях:

— обеспечения выполнения требований законодательства Российской Федерации в части соблюдения правил въезда на территорию Российской Федерации, пребывания (про-

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/184755/paragraph/599:2>

живания) и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

— выявления административных правонарушений и преступлений, посягающих на правила въезда на территорию Российской Федерации, пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

— привлечения лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации;

— выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений в сфере миграции;

— выявления фактов фиктивной постановки на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания, а также фиктивной регистрации иностранных граждан или лиц без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, оно организует и координирует федеральный государственный контроль (надзор) за проживанием и пребыванием иностранных граждан и лиц без

гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников. На него же возложены полномочия по организации и координации контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета.

На подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России на региональном уровне возложены функции по непосредственному осуществлению федерального государственного надзора (контроля) за соблюдением:

— иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

— иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства;

— правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

— правил трудовой деятельности иностранными работниками на территории Российской Федерации;

— иностранными гражданами и лицами без гражданства сроков пребывания (проживания), передвижения или порядка выбора места пребывания (жительства) на территории Российской Федерации.

Контрольно-надзорные полномочия являются одними из основных для подразделений по вопросам миграции и образуют важнейшее направление их деятельности.

В целях организации этой деятельности издан приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

Нормативным актом определено, что предметом контроля является соответствие деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, требованиям в сфере миграции, установленным законодательством Российской Федерации.

Целью такого контроля является обеспечения выполнения обязательных требований к привлечению иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлению миграционного учета, требований в сфере миграции.

При осуществлении контроля участники правоотношений наделяются соответствующими полномочиями, выражающимися в совокупности прав и обязанностей.

Так, сотрудники территориальных органов внутренних дел при осуществлении контроля имеют право:

— осуществлять государственный контроль (надзор) путем проведения внеплановых документарных или выездных проверок;

— беспрепятственно при предъявлении служебного удостоверения и заверенной копии распоряжения руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении внеплановой проверки посещать и обследовать используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем территории, здания, помещения, сооружения и иные подобные объекты, а также осматривать территории в целях установления факта нахождения иностранных граждан на

территории проверяемого объекта (при проведении выездной проверки);

— запрашивать и получать на основании мотивированного письменного запроса от юридического лица, индивидуального предпринимателя информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

— проверять соблюдение требований миграционного законодательства Российской Федерации;

— выносить предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;

— выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований;

— вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

— составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

— направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями миграционного законодательства, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений и т.д.

Административным регламентом установлено, что при исполнении государственной функции контроля сотрудники обязаны:

— своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований;

— фиксировать в установленном порядке выявленные факты нарушения миграционного законодательства Российской Федерации;

— соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

— проводить проверку на основании распоряжения о ее проведении в соответствии с ее назначением и только во время исполнения служебных (должностных) обязанностей, выездную проверку — только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения о проверке;

— не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении

проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

— предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

— знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки, с документами и (или) информацией, полученными в рамках межведомственного информационного взаимодействия;

— не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц;

— доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— соблюдать сроки проведения проверки;

— уведомлять о каждом случае обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

— принимать меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, обеспечению безопасности государства, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности и т.д.

Лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, также наделены совокупностью прав и обязанностей. Они имеют право:

— получать от органа государственного контроля (надзора), его должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки;

— знакомиться с документами и (или) информацией, полученными органами государственного контроля (надзора) в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация;

— представлять по собственной инициативе в орган государственного контроля (надзора) документы и (или) информацию, которая находится в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций;

— знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц, проводящих проверку;

— обжаловать действия (бездействие) должностных лиц, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

При этом, лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, обязаны:

— юридические лица — обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц;

— индивидуальные предприниматели — присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований;

— не препятствовать осуществлению государственного контроля (надзора), не уклоняться от осуществления мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора), исполнять в установленный срок предписания и представления органа государственного контроля (надзора);

— представлять должностным лицам органа государственного контроля (надзора) документы и (или) информацию, которые относятся к предмету проверки.

В ходе контроля устанавливаются факты надлежащего исполнения либо неисполнения законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Такой контроль осуществляется в рамках выполнения обязанностей полиции, а также при предоставлении государственных услуг в сфере миграции. Контроль в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, у которых возникают обязанности, связанные с привлечением иностранных граждан и лиц без граж-

данства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, обеспечением соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации, осуществлением миграционного учета, организуется посредством выездных и документарных

Проверкой является совокупность действий должностных лиц подразделений системы органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с контролем за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки.

Проверки могут быть выездные и документарные.

Основаниями для принятия решения о проведении проверки являются:

1. Истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного контроля (надзора) предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

2. Поступление в орган государственного контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований.

3. Выявление факта возможного нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований в результате проводимого органом государственного контроля (надзора) мониторинга соблюдения таких требований в ходе осуществления миграционного учета иностранных граждан, оформления иностранным гражданам документов на право временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, документов на право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, приема уведомлений, а также по результатам проверки и анализа сведений об иностранных гражданах, содержащихся в Государственной информационной системе миграционного учета либо в поступающих в орган государственного контроля (надзора) документах и (или) сведениях.

4. Наличие распоряжения о проверке, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации

или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Кроме того, обязанность осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников возложена в общем виде на полицию в целом. Это закреплено в п. 33 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3 ФЗ «О полиции».

Формы и методы контроля зависят от поставленных целей. Это могут быть:

- 1) внеплановые документарные проверки;
- 2) внеплановые выездные проверки.

В соответствии с подзаконным нормативным актом, срок осуществления государственного контроля (надзора) при проведении внеплановой документарной проверки не может превышать 20 рабочих дней, а при проведении внеплановой выездной проверки — 7 рабочих дней.

Результатом проверочных мероприятий является исполнение программы профилактики нарушений (миграционного законодательства).

**3.2. Соотношение отдельных норм права
при осуществлении контроля (надзора)
за пребыванием (проживанием) иностранных граждан
в Российской Федерации**

Придание миграционной функции государства полицейского характера привело к конкуренции законодательства, приводящего подчас к возникновению ряда антагонизмов в ходе осуществления правоприменительной деятельности при осуществлении контроля в миграционной сфере. К конкурирующим в первую очередь следует отнести федеральные законы от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Пиетет, который правоприменитель испытывает перед каждым из них, в ряде случаев мешает сотрудникам полиции сочетать разумную инициативу и зыскательность при осуществлении контроля. А это, в свою очередь, ведет к неконтролируемой миграции, которая, как известно, в значительной степени обусловлена противоправным поведением не самих

мигрантов, а принимающей стороны. Нерешительность в реагировании сотрудников правоохранительных органов на противоправные действия в миграционной сфере со стороны юридических лиц создает иллюзию вседозволенности и не способствует росту авторитета полиции в глазах общественности. В этой связи необходимо руководствоваться единым подходом к пониманию соотношения отдельных норм права, регулирующих вопросы осуществления миграционного контроля в Российской Федерации.

Как упоминалось ранее, ст. 29.2 Федерального закона определила, что федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников. Порядок осуществления такого контроля (надзора) урегулирован подзаконными нормативными правовыми актами. При этом законодательно установлено, что «государственный контроль осуществляется в форме проведения проверок».

Справедливости ради следует сказать, что при проведении проверочных мероприятий в отношении отдельных категорий лиц контролирующий орган должен дополнительно

учитывать требования специальных правовых норм, например, федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Этим правовым актом оговаривается, что «проверка — совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами». Из содержания дефиниции следует, что осуществление проверки носит упреждающий, профилактический характер. Контролирующий орган при ее проведении исходит из презумпции добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Именно данным обстоятельством обусловлены сроки проведения проверочных мероприятий. Так, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Они осуществляются для обнаружения возможных (потенциальных) фактов нарушения юридическим

лицом или индивидуальным предпринимателем общеобязательных требований (условий).

Одновременно законодатель допускает возможность проведения и внеплановых проверок в случаях истечения срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами или нарушения прав потребителей. Так же основанием проведения внеплановой проверки может послужить поступление мотивированного представления должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по итогам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения или причинения вреда от-

дельным охраняемым государством институтам, в том числе безопасности государства.

Анализ представленных норм позволяет сделать вывод о проведении внеплановой проверки при поступлении в контролирующий орган информации о возможном факте нарушения установленных правил, требований индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, когда имеется необходимость осуществления мероприятий по установлению факта (события) правонарушения. Очевидно, что в данном случае речь идет о ситуациях, в которых контролирующему органу доподлинно не известно о наличии противоправного события и поступившая информация нуждается в проверке.

Таким образом, нормы федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и корреспондирующего с ним законодательства, как представляется, в первую очередь направлены на защиту добросовестного предпринимателя от чрезмерного влияния на его деятельность со стороны контролирующих органов и реализуются, в основном, в ходе осуществления этими органами профилактической деятельности.

Иначе следует воспринимать ситуации непосредственного реагирования на уже выявленные административные правонарушения. Так, в правоохранительной деятельности органов внутренних дел в достаточной мере распространены случаи выявления нарушений миграционного законодательства работодателями в ходе осуществляемых в отношении иностранных граждан проверочных мероприятий либо документирования фактов нарушения законодательства Российской Федерации. Например, должностное лицо полиции, возбуждая в отношении иностранного гражданина дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.10 КоАП РФ (Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации), выявляет факт незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ).

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» прямо указывает на предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений как на одно из основных направлений деятельности полиции. Для этого сотрудник территориального органа обязан:

— принять и зарегистрировать (в том числе в электронной форме) заявление или сообщение о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии (п.1 ст. 12 ФЗ «О полиции»). В территориальных органах МВД России осуществляются прием, регистрация и разрешение двух видов заявлений об административном правонарушении — письменного заявления и рапорта сотрудника органов внутренних дел, в которых содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения (п. 2.1.2. приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»). При этом регистрация в Книге учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях (далее по тексту — КУСП) заявлений и сообщений об административных правонарушениях осуществляется независимо от территории оперативного обслуживания незамедлительно и круглосуточно. Одновременно сотрудником полиции принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению административного правонарушения;

— прибыть незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия; пресечь противоправные деяния; устранить угрозы безопасности граждан и общественной безопасности; задокументировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия; обеспечить сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— пресечь административное правонарушение и осуществить производство по делу об административном правонарушении, отнесенном законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п.11 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— осуществить контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников (п.33 ст. 12 ФЗ «О полиции»).

При этом федеральный закон «О полиции» рассматривает контроль и непосредственное реагирование на соверша-

емые противоправные действия как разные обязанности. Очевидно, что к осуществлению контроля (по сути профилактической деятельности), осуществляемого органами внутренних дел, в полной мере относятся нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Однако при осуществлении деятельности по пресечению и расследованию административных правонарушений, правоохранитель должен руководствоваться специальными нормами права, содержащимися в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а в них, в свою очередь, не установлено ограничений по миграционной сфере применения.

Рассмотрим данный тезис на примере приведенной ранее ситуации служебной деятельности полиции. Анализируя ее, можно прийти к выводу, что сотрудник, выявивший факты нарушения юридическими лицами законодательства Российской Федерации, выразившиеся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ), при привлечении к административной ответственности физического лица по ст. 18.10 КоАП РФ, обязан:

— пресечь административное правонарушение (п.п. 2, 11 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— осуществить документирование обстоятельства совершения административного правонарушения (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— обеспечить сохранность следов административного правонарушения, происшествия (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— осуществить регистрацию сообщения об административном правонарушении (п. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

— возбудить дело об административном правонарушении (составить протокол об административном правонарушении, собрать доказательства, применить меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применить иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях) (п.8 ч.1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

— в случаях, если после выявления административного правонарушения в области миграционного законодательства осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, назначить проведение административного расследования путем вынесения определения (ч. 1 ст. 28.7 КРФ об АП).

Невыполнение перечисленных обязанностей предполагает обязательное привлечение сотрудника полиции независимо от замещаемой должности к установленной законом ответственности за свои действия (бездействие).

Таким образом, в рассмотренных ситуациях служебной деятельности сотрудника полиции наблюдается конкуренция норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Они, обладая равной юридической силой, при ближайшем рассмотрении не представляются взаимоисключающими.

Опираясь на проведенный сравнительно-правовой анализ федерального законодательства, можно сделать обоснованный вывод о том, что при организации в органах внутренних дел профилактической (превентивной) деятельности в сфере миграции, необходимо руководствоваться специальными нормами федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Россий-

ской Федерации» и федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вместе с тем, при реализации общих обязанностей полиции по пресечению административных правонарушений и осуществлению производства по ним, не ограниченных какой-либо сферой применения, следует опираться на требования правовых норм, регламентирующих указанное направление деятельности органов внутренних дел, а именно Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Конечным результатом надлежащего исполнения государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства станет:

1. Обеспечение выполнения требований законодательства Российской Федерации в сфере миграции.
2. Выявление административных правонарушений в сфере миграции.

3. Привлечение лиц, виновных в совершении административных правонарушений в сфере миграции, к ответственности.

4. Обеспечение прав и законных интересов иностранных граждан.

5. Выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере миграции.

Глава 4

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Учебные вопросы:

4.1. Административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции.

4.2. Алгоритм производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции.

4.1. Административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции

Одним из результатов надлежащего контроля (надзора) в сфере миграции является выявление административных правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности. Юридическая ответственность в данном случае призвана защищать складывающиеся на территории государства в конкретно-исторический период общественные отношения, урегулированные нормами права, в которые вовлечены мигранты вследствие нахождения на территории Российской Федерации. Неотвратимость ответственности создает предпосылки для обеспечения надлежащего уровня миграционной безопасности.

Основанием возникновения юридической ответственности является правонарушение — общественно опасное, виновное деяние, за совершение которого законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность. Очевидным является тот факт, что отнесение того или иного правонарушения к исследуемым общественным отношениям возможно лишь в случаях, когда виновным лицом нарушаются собственно правила, регулирующие пребывание (проживание), привлечение и использование на территории Российской Федерации труда иностранных граждан. Так, нельзя рассматривать как правонарушение в обозначенной сфере любое совершаемое иностранным гражданином на территории Российской Федерации противоправное деяние.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит отдельную специальную главу 18 «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации». Данная глава включает в себя статьи, где в качестве специальных субъектов рассматриваются, главным образом, иностранные граждане (и лица без гражданства). Вместе с тем за нарушение режима пребывания иностранных граждан в качестве субъек-

тов по некоторым составам правонарушений могут привлекаться к административной ответственности и граждане Российской Федерации.

Из общего количества статей указанной главы кодекса, предметом нашего рассмотрения являются статьи, содержащие составы правонарушений, по которым сотрудники полиции, в рамках осуществления ими контрольно-надзорных функций, уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях. Перечень административных правонарушений, при выявлении которых должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы, является исчерпывающим.

Нормативно закреплён круг должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено:

1. Министр внутренних дел Российской Федерации; первый заместитель, статс-секретарь — заместитель министра, заместители министра внутренних дел Российской Федерации; начальник департамента; первый заместитель (заместители) начальника департамента; начальник главного управления; первый заместитель (заместители) начальника главного управления; начальник управления; первый заместитель (заместители) начальника управления; помощник министра; главный инспектор; должностные лица, имеющие

специальные звания сотрудников полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

2. Начальник главного управления (управления); заместитель начальника главного управления (управления) — начальник полиции; должностные лица, имеющие специальные звания сотрудников полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

3. Министр внутренних дел по республике, начальник главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации; заместитель министра — начальник полиции; заместитель начальника главного управления (управления) — начальник полиции; заместители начальника полиции; оперуполномоченный (начальник, заместители начальника, старший оперуполномоченный по особо важным делам, оперуполномоченный по особо важным делам, старший оперуполномоченный, оперуполномоченный оперативных под-разделений, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

4. Начальник линейного управления; начальник линейного отдела; заместитель начальника линейного управления — начальник полиции; заместитель начальника линейного отдела — начальник полиции; заместители начальника

полиции; начальник (заместитель начальника) линейного отдела (отделения) полиции; начальник линейного пункта полиции; оперуполномоченный (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

5. Должностные лица подразделений организации охраны общественного порядка; отрядов мобильных особого назначения (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.8 и ч. 1–3 ст. 18.9 КоАП РФ);

6. Начальник подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; заместитель начальника подразделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; начальник отделения по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних; старший участковый уполномоченный полиции, участковый уполномоченный полиции (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

7. Начальник отделения по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних; старший инспектор по делам несовершеннолетних, инспектор по делам несовершеннолетних (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.8 и ч. 1–3 ст. 18.9 КоАП РФ);

8. Должностные лица подразделений по организации применения административного законодательства (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

9. Начальник дежурной части; заместитель начальника дежурной части; начальник дежурной смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

10. Должностные лица подразделений организации дознания (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

11. Должностные лица подразделений вневедомственной охраны (по составам правонарушений, предусмотренным ст.18.8 КоАП РФ);

12. Должностные лица подразделений по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств (по составам правонарушений, предусмотренным ст.18.8 КоАП РФ);

13. Должностные лица отделов (отделений, групп) организации и осуществления административного надзора (по всем рассмотренным в параграфе составам правонарушений);

14. Должностные лица строевых подразделений ППС (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.8 и ч. 1–3 ст. 18.9 КоАП РФ);

15. Должностные лица подразделений по досмотру (по составам правонарушений, предусмотренным ст. 18.2 — 18.4, 18.8, ч. 1–3 ст. 18.9 ч. КоАП РФ).

Кроме этого, должностным лицам органов внутренних дел законом предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ. При этом КоАП РФ конкретно определяет перечень должностных лиц органов внутренних дел, которым это право предоставлено. К ним относятся:

1. Начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители;

2. Начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители.

4.2. Алгоритм производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции

КоАП РФ предусматривает следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях:

1. При выявлении признаков, свидетельствующих о наличии события правонарушения, должностное лицо возбуждает дело об административном правонарушении.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются (статья 28.1 КоАП РФ):

— непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях¹, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (например, должностное лицо выявляет факт нарушения сроков подачи уведомления об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) иностранным гражданам (лицам без гражданства) — высококвалифицированным специалистам непосредственно в момент обращения работодателя с таким уведомлением в территориальный орган);

— поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (так от органов местного самоуправления могут поступить материалы ставшие результатом проведенных совместно с органами санитарно-

¹ В статье 28.3 КоАП РФ закреплен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 конкретизировал категории сотрудников ОВД (полиции), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

эпидемиологического контроля или Роспотребнадзора мероприятий, в ходе которых были установлены в том числе факты осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином-высококвалифицированным специалистом вне территории указанного в разрешении субъекта Российской Федерации);

— сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Для процессуальной перспективы важно соблюсти порядок и сроки производства по делу об административном правонарушении. Для правильного исчисления сроков принципиальное значение имеет момент начала производства. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола (протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении) или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении или вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования.

Наибольший процент возбуждений дел об административных правонарушениях в сфере миграции связан с составлением именно протокола об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении должен быть составлен¹:

— немедленно после выявления факта административного правонарушения;

— в течение 2 суток с момента выявления административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств либо данных о физическом или юридическом лице (например, физическое лицо не имеет при себе документов, удостоверяющих личность; юридическим лицом не представлены документы, подтверждающие факт государственной регистрации и т.д.);

— после проведения административного расследования в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ по отдельным видам административных правонарушений, когда необходимо провести экспертизу или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

2. С момента получения начальником территориального органа МВД России, его заместителями или другими должностными лицами дела об административном правонарушении

¹ Ст. 28.5 КоАП РФ.

от сотрудника, возбудившего дело, начинается вторая стадия — рассмотрение дела и вынесение по нему постановления.

Дело должно быть рассмотрено начальником территориального органа МВД России в пятнадцатидневный срок. В большинстве случаев этого времени оказывается достаточно для установления всех фактических обстоятельств. При этом, для правильного рассмотрения выясняются следующие вопросы:

— относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела об административном правонарушении (юрисдикция определяется в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ¹);

— имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела именно этим должностным лицом (не является ли он родственником лица, участвующего в про-

¹ Нормой права определено, что рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 18.10, 18.15, 18.17 КоАП РФ в органах внутренних дел уполномочены: начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители; руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители; руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители.

изводстве; лично, прямо или косвенно не заинтересован в разрешении дела);

— правильно ли составлены протокол (в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела) и иные материалы дела.

В случае выявления неточностей или фактических ошибок, в протокол об административном правонарушении должны быть внесены исправления и дополнения либо составлен новый протокол¹. Если протокол на данной стадии

¹ Иногда должностными лицами ошибочно выносится определение об исправлении описки в порядке, предусмотренном статьей 29.12.1 КоАП РФ. Вместе с тем, следует иметь ввиду, что данный порядок распространяется на исправление описок, опечаток и арифметиче-

производства подвергся изменениям (доработке) или был составлен новый протокол, возникает обязанность должностного лица известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о внесении изменений в протокол, ознакомить его с соответствующими изменениями и вручить копию протокола с внесенными изменениями. Важно сделать это на стадии подготовки дела к рассмотрению, поскольку на стадии рассмотрения дела по существу данная процедура законом не предусмотрена. Несоблюдение данной процедуры является существенным нарушением¹ процессуальных требований КоАП РФ влекущим нарушение права лица на защиту и как след-

ских ошибок, допущенных в постановлении, решении, определении, состоявшихся по делу об административном правонарушении.

¹ Другими существенными недостатками протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т. п.) (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». П. 4).

ствие прекращение производства по делу или отмену уже принятого решения;

— имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу (к таковым относится отсутствие события правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания и др.)¹;

— достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

— имеются ли ходатайства и отводы, то есть самоотвод и отвод должностного лица.

По общему правилу, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (или по ходатайству правонарушителя — по месту его жительства). Если по делу проводилось административное расследование, то его рассмотрение осуществляется по месту нахождения территориального органа, проводившего административное расследование.

Вопрос возникает при привлечении к ответственности юридического лица: что считать местом совершения админи-

¹ Ст. 24.5 КоАП РФ.

стративного правонарушения¹ (место нахождения организации, привлекаемой к ответственности или место нахождения производственного объекта данной организации, на котором трудятся иностранные граждане, не имеющие разрешения на работу). Как было уже сказано, местом рассмотрения дела об административном правонарушении является место его совершения (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ). Исключение из общего правила, составляет случай, что рассмотрения дела об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование. Оно рассматривается по месту нахождения органа, его проводившего.

По результатам рассмотрения дела может быть вынесено постановление:

— о назначении административного наказания;

¹ Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер — место окончания противоправной деятельности, ее пресечения. При определении территориальной подсудности дела по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, следует исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностных лиц, а не из места расположения органа, от имени которого составлен протокол (Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 55. подп. «з» п. 3 и п. 30).

— о прекращении производства по делу.

3. Третьей стадией является пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в связи с обжалованием или опротестованием постановления.

Жалоба на постановление по делу может быть подана судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу. Обжаловать решение по делу лицо может в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления. Если жалоба на постановление поступила непосредственно должностному лицу рассматривавшему дело об административном правонарушении, то оно в течение трех суток со дня поступления жалобы должно направить ее со всеми материалами в вышестоящий суд, территориальный орган или должностному лицу. Однако, жалоба может быть подана и непосредственно в вышестоящий суд, орган, должностному лицу. При поступлении жалобы вышестоящее должностное лицо ОВД обязано рассмотреть ее в течение 10 дней со дня ее поступления.

4. Завершающей стадией является исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу (статья 31.1 КоАП РФ):

— после истечения срока, установленного для обжалования постановления, если оно не было обжаловано или опротестовано;

— после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если это решение не было обжаловано или опротестовано вновь, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

— немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу.

Обращение постановления по делу к исполнению осуществляется должностным лицом ОВД (полиции), которое вынесло постановление в течение трех суток со дня вступления его в законную силу, а в случае рассмотрения жалобы или протеста — со дня поступления решения по жалобе, протесту из суда или от должностного лица, вынесших решение (статья 31.3 КоАП РФ).

В ходе производства по делу об административном правонарушении должны быть решены задачи:

1) всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела;

- 2) разрешения его в точном соответствии с законом;
- 3) обеспечения исполнения вынесенного постановления;
- 4) выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Глава 5
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ВЪЕЗДА
НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ)
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

5.1. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

5.2. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в области соблюдения порядка въезда на территорию Российской Федерации, а также режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации.

5.1. Административная ответственность иностранных граждан
и лиц без гражданства за совершение правонарушений
в области защиты Государственной границы
Российской Федерации

Конституция Российской Федерации закрепила важное положение о том, что все лица, законно находящиеся в Российской Федерации, пользуются на ее территории равными

правами и свободами. Это же положение в равной степени относится и к обязанностям, в первую очередь к обязанности соблюдать законы Российской Федерации.

Неисполнение данной обязанности порождает право государственного аппарата на применение принуждения — воздействия, которое обеспечивает исполнение конкретными лицами установленных правил поведения независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет.

Рассмотрим подробно составы отдельных видов административных правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Статья 18.2 «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне».

Статья содержит отсылочные элементы. Так, понятие пограничного режима и пограничной зоны формулируются в законодательстве о Государственной границе Российской Федерации.

Под пограничной зоной понимается, устанавливаемая в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к *Государственной границе* на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах.

На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Пограничный режим в пограничной зоне включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль *Государственной границы* на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности.

Объектом правонарушения является, установленный в виде пограничного режима в пограничной зоне порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в трех частях статьи:

— Нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне.

— Нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства.

— Ведение хозяйственной, промысловой или иной деятельности либо проведение массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий в пограничной зоне, а равно содержание или выпас скота в карантинной полосе в пределах пограничной зоны без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка ведения хозяйственной, промысловой или иной деятельности либо нарушение порядка проведения массовых общественно-политических, культурных или иных мероприятий в пограничной зоне.

Субъектами данных правонарушений могут быть:

— по ч. 1 — граждане Российской Федерации;

— по ч. 2 — иностранные граждане и лица без гражданства;

— по ч. 3 — граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения, административного штрафа, а в случае совершения правонарушения иностранным гражданином — с одновременным административным выдворением.

Статья 18.3 «Нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации».

Также содержит отсылочные элементы. Понятия территориального моря и внутренних морских вод формулируются в Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах и прилегающей зоне Российской Федерации».

Под территориальным морем Российской Федерации понимается примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий.

Внутренние морские воды Российской Федерации — воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации.

Объектом правонарушения является установленный в виде пограничного режима в территориальном море и во внутренних водах Российской Федерации, а также в российской части вод пограничных водоемов, порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения отражена в двух частях статьи:

— нарушение установленных в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов правил учета, хранения, выхода из пунктов базирования и возвращения в пункты базирования, пребывания на водных объектах российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) или средств передвижения по льду;

— ведение в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельно-

сти без разрешения (уведомления) пограничных органов либо с разрешения (с уведомлением) таких органов, но с нарушением условий такого разрешения (уведомления).

Субъектами данных правонарушений могут быть граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; а по ч. 2 — должностные и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена исключительно в форме умысла.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения или штрафа с конфискацией орудий совершения или предмета административного правонарушения.

Статья 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

Согласно законодательства Российской Федерации, под пунктом пропуска через *Государственную границу* понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной спе-

циально выделенный в непосредственной близости от *Государственной границы* участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через *Государственную границу* лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Режим в пунктах пропуска через *Государственную границу* включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля.

Объектом правонарушения является установленный в виде режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения выражается в нарушении установленных законодательством правил въезда в пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, пребывания и выезда из указанных пунктов лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных.

Субъектами данных правонарушений являются:

— по ч. 1 — граждане Российской Федерации;

— по ч. 2 — иностранные граждане и лица без гражданства.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена только в форме умысла.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами пограничных органов и органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает возможность назначения виновному лицу следующих видов наказания: предупреждения, административного штрафа, а в случае совершения правонарушения иностранным гражданином — с одновременным административным выдворением.

Статья 18.14. «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Административная ответственность субъектов правонарушения наступает за:

1) непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникно-

вения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями;

2) непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении.

Обязательным элементом объективной стороны является наступление опасных последствий, выразившихся в незаконном пересечении или попытке незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими лицами.

Субъектами указанных правонарушений являются:

— по ч. 1 — исключительно юридические лица (транспортные или иные организации, осуществляющие международную перевозку);

— по ч. 2 — лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, пересекающие по частным делам Государственную границу Российской Федерации).

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена только в форме неосторожности. Умышленное совершение аналогичных действий квалифицируется как соучастие в составе преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации».

Протоколы о правонарушениях, предусмотренных статьей 18.14 КоАП РФ составляют должностные лица пограничных органов и органов внутренних дел.

Санкция статьи предусматривает наложение административного штрафа.

5.2. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в области соблюдения порядка въезда на территорию Российской Федерации, а также режима пребывания (проживания) на территории Российской Федерации

Законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации¹.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет три вида (режима) легального (законного) нахождения иностранных граждан в России:

- 1) временное пребывание иностранных граждан;
- 2) временное проживание иностранных граждан;
- 3) постоянное проживание.

Однако, в отечественной практике не редки случаи, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства нару-

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Ст. 2. Ч. 1.

шают правила въезда в Российскую Федерацию или режим пребывания (проживания) в Российской Федерации. Рассмотрим образующиеся при этом составы правонарушений.

Статья 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок въезда и пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья состоит из нескольких частей и устанавливает административную ответственность иностранного гражданина за (объективная сторона) нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации выразившееся:

— в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом (ч. 1);

— в отсутствии документов, подтверждающих право на

пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1.);

— в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий (ч.2);

— в нарушениях, предусмотренных чч. 1, 1.1 и 2 статьи, совершенных в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области (ч.ч. 3— 3.1);

— в повторном, в течение одного года совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного чч. 1, 2 и 3 статьи.

Законом закреплено, что срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. По истечении срока действия визы иностранный гражданин обязан самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации за ис-

ключением случаев, определенных в законе¹. Неисполнение данной обязанности образует состав административного правонарушения.

Кроме того, нарушение образуется когда в территориальный орган МВД России не подано уведомление о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания в целях миграционного учета иностранного гражданина по месту пребывания на территории Российской Федерации². Уведомление о прибытии подается не позднее семи рабочих дней со дня прибытия лица в место пребывания³. Невыполнение данного требования либо его исполнение в нарушение установленного срока является административным правонарушением.

Также ответственность по рассматриваемой статье наступит, если иностранный гражданин, временно проживающий в Российской Федерации, в течение двух месяцев со дня исте-

¹ Там же. Ст. 5. Ч. 2.

² Далее по тексту — уведомление о прибытии.

³ Высоккоквалифицированные специалисты и члены их семей освобождены от обязанности постановки на миграционный учет по месту пребывания в срок до 90 дней со дня их въезда на территории Российской Федерации и на срок до 30 дней при прибытии в новое место пребывания на территории Российской Федерации (ранее зарегистрированные по месту жительства/ поставленные на учет по месту пребывания).

чения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание не подаст в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации¹.

Отдельно рассмотрим, в чем заключается соблюдение и несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Статья 29 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливает, что транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следо-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации». Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс] //URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12151545/>

вания государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации без визы разрешается иностранному гражданину или лицу без гражданства в случаях, если они:

- 1) совершают беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

- 2) следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории Российской Федерации и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории Российской Федерации в течение двадцати четырех часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки;

3) проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

Вынужденной остановкой признается пребывание более двадцати четырех часов в пределах населенного пункта, вследствие наступления следующих обстоятельств:

1) стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета;

2) необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия;

3) болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья;

4) непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории Российской Федерации и продление срока действия транзитной российской визы производятся подразделением по вопросам миграции территориального органа МВД России в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан или лиц без гражданства.

Следовательно, если иностранный гражданин, в случае

вынужденной остановки, не обратился в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России с заявлением об оформлении разрешения на временное пребывание на территории Российской Федерации или продлении срока действия транзитной российской визы, он считается, во-первых, лицом, нарушившим правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации и, во-вторых, его следует рассматривать как лицо, незаконно находящееся на территории Российской Федерации.

Таким образом, субъектами правонарушения по статье 18.8 КоАП РФ могут быть только иностранные граждане или лица без гражданства, то есть специальные субъекты.

Субъективная сторона правонарушения может быть выражена как в форме неосторожности, так и в форме умысла.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа с административным выдворением.

Статья 18.9. «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» обусловлена совершением неправомерных действий

должностными лицами и гражданами Российской Федерации, которые способствуют нарушению иностранными гражданами правил пребывания в России».

Объектом правонарушения является установленный порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в соответствии с юрисдикцией подразделений, в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— нарушении приглашающей или принимающей стороной либо должностным лицом юридического лица, обеспечивающего обслуживание иностранного гражданина или лица без гражданства либо выполняющего обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 1);

— неприятии гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации (ч. 2);

— предоставлении жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию (ч. 3);

— неисполнении принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4);

— неприятии приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации (ч. 5);

— предоставлении приглашающей стороной заведомо

ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства (ч. 6).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ могут быть:

- по чч. 1, 5–6 — должностные и юридические лица;
- по ч. 2 — граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане;
- по чч. 3–4 — должностные и юридические лица, граждане.

Форма вины для квалификации правонарушения и привлечения к административной ответственности должностных лиц и граждан значения не имеет.

Протоколы по всем составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.9 КоАП РФ составляют сотрудники ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, а по ч. 1–3 указанной статьи — сотрудники и иных подразделений органов внутренних дел.

За совершение перечисленных правонарушений винов-

ному лицу назначается административный штраф.

Если приглашающая (принимающая) сторона совершила указанные правонарушения в отношении двух или более приглашенных иностранных граждан или лиц без гражданства, то ответственность наступает в отношении каждого приглашенного в отдельности.

Статья 18.18. «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок».

Объектом правонарушения является установленный порядок исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии.

Статья содержит четыре части. Сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать дела об

административных правонарушениях, в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения, или иного учреждения, в которые данные иностранный гражданин или лицо без гражданства помещены (доставлены) в связи с принятием в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо в связи с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, либо самовольном оставлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, транспортного средства при их доставке в указанные организацию или учреждения либо ином перемещении, связанном с исполнением решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации либо с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии;

— неосуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение

о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок;

— несоблюдении условий и порядка содержания (пребывания) иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, повлекшее нарушение санитарных норм и правил либо требований пожарной безопасности или сохранности имущества специальных учреждений, либо совершение действий, нарушающих права и свободы других лиц или унижающих их человеческое достоинство, или действий, угрожающих собственной жизни и здоровью, а также жизни и здоровью других лиц;

— тех же действиях, сопряженных с невыполнением законных требований работников специальных учреждений или должностных лиц территориальных органов МВД России, либо воспрепятствованием выполнению указанными работниками, должностными лицами или лицами, исполняющими обязанности по охране общественного порядка или пресекающими нарушение общественного порядка, своих служебных обязанностей.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.18 КоАП РФ могут быть иностранные граждане и лица без гражданства.

Форма вины для квалификации правонарушения

и привлечения лиц к административной ответственности значения не имеет.

Протоколы за правонарушения по статье 18.18 КоАП РФ составляют сотрудники органов внутренних дел (полиции).

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф.

Глава 6
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ И ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Учебные вопросы:

6.1. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений в сфере вынужденной миграции.

6.2. Административная ответственность в сфере трудовой миграции.

**6.1. Административная ответственность
иностранцев граждан и лиц без гражданства
за совершение правонарушений
в сфере вынужденной миграции**

Вынужденная миграция гораздо остросоциальное явление. Под вынужденной миграцией понимается перемещение людей, которые покинули место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия, или подвергшиеся преследованиям и насилию. Как правило, вынужденная миграция имеет целью поиск убежища. Она может быть вызвана совершением в отношении мигрирующего лица или членов его семьи насилия или преследованием в иных формах; реальной опасностью подвергнуться преследованию по признакам расовой или национальной принад-

лежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям, ставшим поводами для проведения враждебных кампаний в отношении данного лица или группы лиц; массовыми нарушениями общественного порядка. Данная категория мигрантов очень уязвима. Вместе с тем защита, которую им предоставляет Российская Федерация, обязывает их ответственно относиться к соблюдению установленных требований и ограничений.

Статья 18.12. «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания)».

Объектом правонарушения является установленный режим пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства, признанных беженцами, а также гражданина Российской Федерации, признанного вынужденным переселенцем.

Административная ответственность этих специальных субъектов правонарушения (*объективная сторона*) наступает:

— за неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на

осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, к которому он прикреплен;

— а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства;

— либо несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства.

Правовой статус вынужденного переселенца характеризуется не только содержанием его специальных прав, но и возложенными на него законодательством Российской Федерации обязанностями. Так, вынужденный переселенец обязан:

— соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

— соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении фонда для временного поселения вы-

нужденных переселенцев. Правила, которые вынужденный переселенец и члены его семьи должны соблюдать в названных местах для проживания доводятся до них при заселении. Так, например, жилые помещения, выделенные переселенцу из фонда, находящегося в оперативном управлении территориального органа МВД России не могут быть им приватизированы, обменены, сданы в поднаём, аренду или субаренду;

— при перемене места жительства в пределах территории Российской Федерации встать на учет в течение одного месяца в территориальном органе МВД России по новому месту жительства. Снятие с учета вынужденного переселенца по прежнему месту жительства осуществляется после получения сведений о постановке его на учет в качестве вынужденного переселенца из территориального органа МВД России по новому месту жительства;

— проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом МВД России. В ходе переучета сотрудник территориального органа, выяснив фамилию, имя и отчество вынужденного переселенца беседует с ним. В ходе беседы уточняются место жительства, состав семьи, состояние дел с трудоустройством и социальным обеспечением. По результатам переучета в карточке учета вынужденного переселенца и его удостоверении делается отметка.

Специальные обязанности возлагаются и на лицо, признанное беженцем в Российской Федерации, и прибывших с ним членов его семьи. Так, они обязаны:

— соблюдать законодательство Российской Федерации;

— своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное МВД России либо его территориальным органом МВД России;

— соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

— сообщить в течение семи дней в территориальный орган МВД России, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;

— сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

— сняться с учета в территориальном органе МВД России, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе МВД России;

— проходить переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом МВД России, но не реже чем один раз в полтора года.

Нарушение беженцем, а равно вынужденным переселенцем российского законодательства, в части неисполнения при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе МВД России, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе МВД России, по новому месту пребывания или месту жительства либо несообщение в территориальный орган МВД России об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства, влечет административную ответственность по рассматриваемой статье КоАП РФ.

Субъектами указанных правонарушений являются лица, признанные в установленном порядке беженцами или вынужденными переселенцами.

Субъективная сторона может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Протоколы по составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.12 КоАП РФ уполномочены составлять сотрудники органов внутренних дел (полиции).

Санкция статьи предполагает назначение виновному лицу административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч пятисот рублей.

6.2. Административная ответственность в сфере трудовой миграции

Ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации предусмотрена статьей 18.10 КоАП РФ.

Статья 18.10. «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации».

Объектом правонарушения является установленный порядок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья содержит четыре части. Сотрудники полиции уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо осуществлении иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч.1);

— нарушении, предусмотренном ч. 1 статьи, совершенном в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области (ч. 2);

— повторном (в течение одного года) совершении иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 статьи (ч. 3);

— нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте, либо необращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением указанных изменений, если такое обращение требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 4).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.10 КоАП РФ являются иностранные граждане и лица без гражданства, т. е. специальные субъекты.

Форма вины для квалификации действий правонарушителя и привлечения его к административной ответственности значения не имеет.

Протоколы по всем составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.10 КоАП РФ уполномочены составлять сотрудники органов внутренних дел (полиции).

За совершение перечисленных правонарушений виновному лицу назначается штраф, а по чч. 1–3 с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства установлена статьей 18.15 КоАП РФ.

Цель данной нормы права — обеспечить с помощью административно-правового принуждения предупреждение и сокращение незаконной внешней трудовой миграции и соблюдение работодателями отечественного законодательства о порядке привлечения к трудовой деятельности иностранных работников на территории России. Ранее административная ответственность за совершение работодателями аналогичного правонарушения была предусмотрена ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ. В ст. 18.15 КоАП РФ более четко сформулированы составы административных правонарушений и усилена ответственность за их совершение.

Статья 18.15. «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства».

Объектом правонарушения является установленный порядок трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья содержит четыре части. Сотрудники полиции уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях в случаях совершения виновным лицом деяний, выразившихся в:

— привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без граждан-

ства при отсутствии у этих иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч.1);

— привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 2);

— неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального ор-

гана МВД России, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 3);

— нарушения, предусмотренные частями 1–3 рассматриваемой статьи, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области (ч. 4);

— неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления работодателем или заказчиком работ (услуг), привлекающими высококвалифицированных специалистов, МВД России или его территориального органа об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам, если такое уведомление или предоставление таких сведений требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 5).

При определении наличия состава правонарушения важно иметь в виду, что «понятие «привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина и лица без гражданства» включает в себя две самостоятельные структурные со-

ставляющие. Во-первых, это допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг» и, во-вторых, «иное использование труда иностранного гражданина»¹. При этом ВАС РФ указывает на необходимость различать день заключения договора с иностранным работником и день, когда иностранный работник обязан приступить к выполнению своих трудовых обязанностей. Заключение трудового договора с иностранным гражданином либо лицом без гражданства не является нарушением².

Фактический допуск конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства к выполнению работ либо оказанию услуг без разрешения на работу является нарушением, административная ответственность за которое предусмотрена в ст. 18.15. КоАП РФ. При этом суды отмечают, что срок привлечения к административной ответственности по ч. 1 и ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ исчисляется с момента обнаружения такого правонарушения. В случаях когда привлечение этого конкретного иностранного гражданина либо лица без

¹ Бурджуев Р. Ф., Севрюгин В. Е. Коллизии административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 3 (29). 2014.

² Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06 декабря 2013 г. по делу № А63-1367/2013.

гражданства прекращено на момент обнаружения, — с последнего дня, когда правонарушение совершалось¹.

Одновременно, отсутствие заключенного между сторонами письменного трудового договора не является обстоятельством, опровергающим факт привлечения обществом к трудовой деятельности иностранного гражданина².

Также следует помнить, что такие административные правонарушения являются длящимися, то есть срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется со дня их обнаружения либо с последнего дня, когда правонарушение совершалось, т.к. соответствующие трудовые обязанности не являются срочными, а должны исполняться в текущем режиме.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02 сентября 2013 г. по делу № А63-1364/2013; Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 августа 2013 г. по делу № А63-1373/2013; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 июля 2013 № 09АП-22477/2013 г. по делу № А40-37587/13.

² Постановление ФАС Московского округа от 28 октября 2013 г. по делу № А40-36153/2013; Постановление Верховного Суда РФ от 12 августа 2010 г. № 25-АД10-12; Постановление ФАС Московского округа от 14 июля 2014 г. № Ф05-7131/2014 по делу № А40-158073/2013.

Самостоятельный состав правонарушения образует неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином. По закону срок подачи такого уведомления не должен превышать трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора. Обязанность считается выполненной если работодатель исполнил одновременно следующие требования к подаче уведомления:

1. О сроке (в течение трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора);

2. О способе (на бумажном носителе непосредственно в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне; почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении; в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государствен-

ную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»);

3. О форме (законодатель требует, чтобы работодатель подавал уведомления установленного образца, заполнив предварительно установленный уполномоченным органом исполнительной власти бланк, разборчиво от руки или с использованием технических средств (пишущей машинки, компьютера). Подача уведомления в свободной форме не допускается).

Исполнение возложенной обязанности подтверждается наличием у работодателя справки о приеме уведомления о заключении или прекращении (расторжении) трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами (лицами без гражданства).

Примечательно, что обязанность уведомления о заключении (прекращении, расторжении) соглашений возложена именно на работодателя. Также следует иметь в виду, что работодатель, расторгнувший трудовой договор или соглашение на выполнение работ (оказание услуг) уже не вправе привлекать к трудовой деятельности такого работника. Подобные действия противоречат федеральному законодательству, прямо указывающему на наличие трудового договора или соглашения на

выполнение работ (оказание услуг) как на обязательное условие трудовой деятельности иностранных работников.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 18.15 КоАП РФ является узко ориентированным на регулирование труда высококвалифицированных работников. Он был введен в действие федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ как средство обеспечения неукоснительного соблюдения условий собственно высококвалифицированной трудовой миграции в Российской Федерации. Данной нормой для работодателей, а также заказчиков работ (услуг), привлекающих высококвалифицированных специалистов была введена административная ответственность за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, или его уполномоченного территориального органа об исполнении обязательств по выплате заработной платы.

Особенностью института высококвалифицированной миграции в Российской Федерации является доходный ценз.

Таким образом, первостепенное значение для цели реализации государственной миграционной политики Российской Федерации имеет именно исполнение работодателем

обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированному специалисту в установленных размерах. Обязанность подавать уведомление об исполнении такого обязательства является производной (вторичной) по отношению к нему. И является, по сути, средством контроля за соблюдением условий высококвалифицированной миграции о размере дохода (вознаграждения), выплачиваемого иностранному работнику.

Уведомление об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам работодатели и заказчики работ (услуг) должны подавать соблюдая условия, аналогичные условиям подачи уведомления о заключении (прекращении, расторжении) трудового договора:

1. О сроке (ежеквартально не позднее последнего рабочего дня месяца, следующего за отчетным кварталом)¹;

2. О способе (на бумажном носителе непосредственно в МВД России или его территориальный орган, выдавший разрешение на работу высококвалифицированному специали-

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 13.2. Ч. 13.

сту¹; почтовым отправлением с описью вложения и уведомлением о вручении; в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»);

3. О форме (законодатель требует, чтобы работодатель подавал уведомления установленного образца, заполняя установленный уполномоченным органом исполнительной власти бланк разборчиво от руки или с использованием технических средств (пишущей машинки, компьютера). Подача уведомления в свободной форме не допускается).

В рамках анализируемой части статьи 18.15 КоАП РФ принципиальное значение имеет именно соблюдение требования о сроках, порядке и форме подачи уведомления. Ответственности подлежит работодатель, не выполнивший перечисленные требования закона.

¹ Перечень таких территориальных органов МВД России утвержден приказом МВД России от 26 июня 2017 г. № 410 «Об утверждении Перечня уполномоченных территориальных органов МВД России, в которые представляются документы для выдачи высококвалифицированному специалисту разрешения на работу и продления в этих целях срока его временного пребывания в Российской Федерации, а также для оформления ему приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

При этом при документировании правонарушения важно учитывать нормы права о давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ). В отношении нарушений правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников) Кодексом установлено особое требование. Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения такого правонарушения. Так, например, работодатель должен подать уведомление о выполнении соответствующего обязательства перед иностранным работником за второй квартал 2019 года не позднее 31 июля 2019 года. Если в указанный срок он этого не сделал, то 1 августа 2019 года считается днем совершения правонарушения. Постановление по данному делу об административном правонарушении должно быть вынесено в течение одного года от указанной даты (до 31 июля 2020 года). При этом, когда правоохранительным органам стало известно о совершенном правонарушении при исчислении указанного срока вынесения постановления в расчет не берется.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.15 КоАП РФ являются граждане, должностные и юридические лица.

При этом круг юридических лиц, которые могут быть субъектами деликтов в части нарушения правил привлечения к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов, строго очерчен нормой права. Ими могут быть:

— российские коммерческие организации;

— российские научные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования (за исключением духовных образовательных организаций), учреждения здравоохранения, а также иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации;

— аккредитованные на территории Российской Федерации филиалы, представительства иностранных юридических лиц;

— физкультурно-спортивные организации, осуществляющие свою деятельность на территории Российской Федерации, не являющиеся российскими коммерческими организациями, а также общероссийские спортивные федерации в случае привлечения высококвалифицированных специали-

стов на должности, включенные в перечень должностей иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых в качестве высококвалифицированных специалистов в области физической культуры и спорта физкультурно-спортивными организациями и общероссийскими спортивными федерациями¹.

Форма вины для квалификации действий правонарушителя и привлечения его к административной ответственности значения не имеет.

Протоколы по всем составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.15 КоАП РФ уполномочены составлять сотрудники органов внутренних дел (полиции).

За совершение перечисленных правонарушений виновным назначается штраф, либо административное приостановление деятельности. Назначение наказания в виде приостановления деятельности относится к юрисдикции суда. Следовательно, сформированное должностным лицом органов внутренних дел (полиции) дело об административном правонарушении, в случае когда менее тяжким наказанием (штрафом) добиться целей административного наказания не представляется возможным, по решению уполномоченного руко-

¹ Утверждается в соответствии и порядке определяемыми ст. 20.4 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

водителя и при наличии соответствующих условий должно быть передано на рассмотрение суда¹.

Также тесно, как и рассмотренный выше состав правонарушения, со ст. 18.10 КоАП РФ (по которой привлекаются к ответственности иностранные работники) корреспондирует состав правонарушения, предусмотренного *статьей 18.17 КоАП РФ «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности»*.

Названная статья содержит три смежных состава административных правонарушений, различающихся по субъектному составу.

Объективная сторона во всех случаях состоит в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности.

¹ Абзац 2 части 1 статьи 3.12 КоАП РФ; пунктом 23.1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об правонарушениях».

В законодательстве оговорено, что в Российской Федерации действует общий запрет на привлечение иностранных работников на следующие виды работ:

— на муниципальную службу;

— на должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

— в качестве члена экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

— в качестве командира гражданского воздушного судна, если иное не установлено законодательством;

— на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации¹;

¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» к таким объектам относятся: объекты и организации ВС РФ, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;

— на должность главного бухгалтера или иного должностного лица, на которое возлагается ведение бухгалтерского учета (за исключением иностранного гражданина, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации)¹.

Также иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу), но могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской

организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, испытания, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия; структурные подразделения организаций, осуществляющие разработку, производство, сооружение, испытания, эксплуатацию, хранение, транспортировку и утилизацию ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных отходов и предназначенных для решения задач в области обеспечения обороны страны и безопасности государства радиационных источников, а также структурные подразделения этих организаций, обеспечивающие безопасность их функционирования; суда и иные плавсредства с ядерными установками, а также атомные станции, в том числе строящиеся (по согласованию с ФСБ России допускается прием на работу иностранных граждан на строящуюся атомную станцию и работа на ней иностранных граждан до поставки ядерного топлива на территорию атомной станции).

¹ Прудников А. С. Незаконная миграция как источник угрозы для национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. — 2015. — № 3.

Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала.

Отдельного рассмотрения требуют случаи трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов в сфере торговли.

Согласно действующего законодательства, высококвалифицированные специалисты не могут привлекаться для торгового обслуживания покупателей в процессе розничной торговли товарами народного потребления (включая фармацевтические товары). Исключение из данного запрета составляют иностранные работники, осуществляющие руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли. К ним относятся¹:

- директор (генеральный директор, управляющий) предприятия;
- финансовый директор (заместитель директора по финансам);
- заместитель директора по коммерческим вопросам;
- заместитель директора по управлению персоналом;

¹ См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23 сентября 2013 г. № 475н «Об утверждении перечня профессий (должностей, специальностей) иностранных работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли, и квалификационных требований к таким работникам».

- главный товаровед;
- заведующий отделом (в торговле);
- заведующий товарным комплексом;
- заведующий секцией;
- заведующий складом;
- начальник отдела (в торговле);
- начальник лаборатории (в торговле);
- менеджер (в торговле).

Как следует из содержания Федерального закона на перечисленные категории иностранных специалистов запрет не распространяется и для замещения указанных должностей могут привлекаться иностранные работники в качестве высококвалифицированных специалистов. Вместе с тем, для названных должностей определены квалификационные требования¹:

- директор (генеральный директор, управляющий) предприятия — высшего профессионального образования и стажа работы на руководящих должностях в торговле не менее 5 лет;
- заместитель директора по финансам (финансовый директор) — высшего профессионального (экономического) об-

¹ См.: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23 сентября 2013 г. № 475н «Об утверждении перечня профессий (должностей, специальностей) иностранных работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли, и квалификационных требований к таким работникам».

разования, стажа финансово-бухгалтерской работы, в том числе на руководящих должностях, не менее 5 лет;

— заместитель директора по коммерческим вопросам — высшего профессионального (экономического) образования и стажа экономической работы на руководящих должностях не менее 5 лет;

— заместитель директора по управлению персоналом — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности на руководящих и других должностях по управлению персоналом не менее 5 лет;

— главный товаровед — высшего профессионального образования и стажа работы на руководящих должностях в торговле не менее 5 лет;

— заведующий отделом (в торговле) — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет;

— заведующий товарным комплексом — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет;

— заведующий секцией — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет;

— заведующий складом — среднего профессионального образования и стажа работы в должности заведующего

складом не менее 1 года или среднего (полного) общего образования и стажа работы в должности заведующего складом не менее 3 лет;

— начальник отдела (в торговле) — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет;

— начальник лаборатории (в торговле) — высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 3 лет;

— менеджер (в торговле) — высшего профессионального образования (по специальности менеджмент) или высшего профессионального образования и дополнительной подготовки в области теории и практики менеджмента, стажа работы по специальности не менее 2 лет.

Данная категория высококвалифицированных специалистов, по сути, единственная обязана подтверждать свой статус доказательствами имеющихся опыта работы, навыков или достижений в конкретной области деятельности.

С субъективной стороны данные правонарушения могут совершаться как умышленно, так и неосторожно.

Субъектами правонарушения, содержащегося в ч. 1 комментируемой статьи, могут быть граждане, должностные и юридические лица, выступающие в качестве работодателя

или заказчика работ (услуг); содержащегося в ч. 2 — только иностранные граждане или лица без гражданства; содержащегося в ч. 3 — иностранные юридические лица, их филиалы или представительства.

Протоколы по составам правонарушения, предусмотренного по статье 18.17 КоАП РФ уполномочены составлять сотрудники органов внутренних дел (полиции).

В случае незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность должна наступать за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Юридическая ответственность в сфере миграции призвана защищать складывающиеся на территории государства в конкретно-исторический период общественные отношения, урегулированные нормами права, в которые вовлечены мигранты вследствие въезда на территорию Российской Федерации, выезда с территории Российской Федерации, пребывания, проживания и перемещения по ее территории.

Основанием возникновения юридической ответственности в сфере миграции является правонарушение — общественно опасное, виновное деяние, за совершение которого законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Очевидным является тот факт, что отнесение того или иного правонарушения к миграционной сфере возможно лишь в случаях, когда виновным лицом нарушаются собственно правила, регулирующие правоотношения в сфере миграции. Так, нельзя рассматривать как правонарушение в сфере миграции любое совершаемое иностранным гражданином на территории Российской Федерации противоправное деяние.

Институт юридической ответственности в сфере миграции призван максимально обеспечить реализацию государственной миграционной политики Российской Федерации

и снизить влияние ее негативных проявлений на социально-экономическую, правовую, политическую, санитарно-эпидемиологическую обстановку в стране. Тем самым защитить интересы национальной и общественной безопасности Российской Федерации.

Авторский коллектив выражает надежду, что настоящий курс лекций будет одинаково полезно как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателям, студентам, курсантам (слушателям) образовательных организаций системы МВД России.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации¹:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.
5. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».
6. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».
7. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

¹ Все нормативно-правовые акты приводятся по сведениям официального Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document>

8. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

10. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

12. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

13. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 53 «Об утверждении Типового положения о центре временного размещения вынужденных переселенцев».

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения

о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы».

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства».

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте».

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 713 «О порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза

багажа, а также выплаты соответствующей компенсации малоимущим лицам из числа указанных граждан».

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении Правил отношения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений».

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации».

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 728 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положе-

ния об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2014 г. № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2016 г. № 1220 «О порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Фе-

деральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 05 мая 2018 г. № 551 «О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения».

34. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 23 сентября 2013 г. № 475н «Об утверждении перечня профессий (должностей, специальностей) иностранных работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли, и квалификационных требований к таким работникам».

35. Приказ МВД России от 26 июня 2017 г. № 410 «Об утверждении Перечня уполномоченных территориальных органов МВД России, в которые представляются документы для выдачи высококвалифицированному специалисту разрешения на работу и продления в этих целях срока его временного пребывания в Российской Федерации, а также для

оформления ему приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

36. Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

37. Приказ МВД России от 24 апреля 2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

38. Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министер-

ства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции».

39. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Основная литература:

1. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное наглядное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 392 с.

2. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. — СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. — 376 с.

3. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: задачник. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. — 76 с.

Дополнительная литература:

1. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В. А. Кудина. Изд-во СПб ун-та МВД России. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2016. — 696 с.

2. Алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации при выявлении нарушений, связанных с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан — высококвалифицированных специалистов, а также при принятии решения о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) привлекать к трудовой деятельности такую категорию работников: методические рекомендации / Лампадова С. С. и др. — СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. — 104 с.

3. Бурджуев Р. Ф., Севрюгин В. Е. Коллизии административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 3 (29). 2014.

4. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 481 с.

5. Контрольно-надзорная деятельность полиции: учебное пособие. СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 332 с.

6. Лампадова С. С. Депортация как мера административного принуждения: реалии и перспективы // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных

процессов на территории государств-участников СНГ: сборник статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции, 25 октября 2019 года. СПб. Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. С. 111–121.

7. Лампадова С.С. Неисполнение работодателем, заказчиком работ (услуг) принятых на себя обязательств перед высококвалифицированным специалистом как основание принятия решения территориальным органом МВД России о запрете работодателю или заказчику работ (услуг) привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов // Административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: проблемы и пути их решения: сборник статей по материалам ежегодной межвузовской научно-практической конференции, 27 сентября 2019 года. СПб. Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. С. 187–193.

8. Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. — 208 с.

9. Лампадова С. С. Организационно-правовые механизмы обеспечения селективности долгосрочной миграции:

учебно-практическое пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. — 68 с.

10. Лампадова С. С., Сахарова Т. А. Актуальные проблемы взыскания административных штрафов с иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения правил въезда в Российскую Федерацию или режима пребывания (проживания) в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного и административно — процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю. Е. Аврутина, д.ю.н. А. И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. II. С. 72–77.

11. Лампадова С. С. О некоторых особенностях административно-юрисдикционной деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: сборник трудов по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции, 25 мая 2018 года. Краснодар: Изд-во ФГКОУ ВПО Краснодарского ун-та МВД России, 2018. С. 44–47.

12. Лампадова С. С., Сахарова Т. А. Организационно-правовой механизм принятия в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: научно-практическое пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. — 106 с.

13. Лампадова С. С. О соотношении отдельных норм права при осуществлении территориальными органами МВД России государственного контроля в сфере миграции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 44–48.

14. Прудников А. С. Незаконная миграция как источник угрозы для национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. — 2015. — № 3.

Интернет-ресурсы:

1. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/>

2. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/mvd>

3. Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014>

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

Лампадова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Сахарова Татьяна Александровна,
кандидат юридических наук, доцент;
Пономарев Антон Александрович

**ПРАКТИКУМ
ПО АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ**

Курс лекций

Компьютерная верстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-669-0



Подписано в печать 19.12.2022. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая. Объем 11,5 п. л. Заказ № 184/22
Тираж 100 экз. (1-й завод 1–50 экз.)

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1