

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»

А. Ю. Фомичёв, Е. В. Павлова, Н. Д. Кочеткова

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Монография

Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2017

УДК 35.07
ББК 67.99(2) 116.1
Ф76

Рецензенты:

О. В. Катаева, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел
Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент;
А. С. Шиенкова, начальник кафедры административной деятельности ОВД
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Фомичёв А. Ю.

Ф76 **Административно-правовая ответственность за нарушения миграционного законодательства: федеральный и региональный аспект** : монография / А. Ю. Фомичёв, Е. В. Павлова, Н. Д. Кочеткова. – Орёл : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 105 с.
ISBN 978-5-88872-191-9

Монография, подготовленная кандидатом юридических наук, доцентом А. Ю. Фомичёвым, кандидатом юридических наук Е. В. Павловой и кандидатом юридических наук Н. Д. Кочетковой, посвящена исследованию привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере миграции по отечественному законодательству. Достаточно подробно освещены вопросы применения норм административного законодательства как к самим иностранным гражданам и лицам без гражданства, нарушающим миграционное законодательство Российской Федерации, так и к предпринимателям и работодателям, допускающим правонарушения в исследуемой сфере.

Предлагаемая работа является результатом проведенного анализа норм административного законодательства Российской Федерации и литературных источников.

Настоящая монография ориентирована на преподавателей, адъюнктов и обучающихся в образовательных организациях МВД России для подготовки к аудиторным занятиям и научно-исследовательской работе.

Работа публикуется в авторской редакции.

УДК 35.07
ББК 67.99(2) 116.1

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Институт административной ответственности в системе мер правового обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	9
§ 1. Миграционное законодательство, регулирующее административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	9
§ 2. Административная ответственность за нарушения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	51
Глава 2. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	66
§ 1. Проблемы, возникающие при квалификации административных правонарушений в области режима обеспечения пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	66
§ 2. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	78
Заключение.....	100
Список использованных литературных источников.....	103

Введение

В общей структуре противоправных деяний, совершаемых в миграционной сфере, административные правонарушения занимают значительное место. Они характеризуются масштабностью, причинением существенного вреда законным интересам личности, общества и государства. Деликтологическая ситуация в данной области остается сложной – растёт количество совершаемых административных правонарушений, углубляется тенденция пренебрежения к нормам права среди должностных и юридических лиц.

На фоне мирового финансового кризиса, негативно отразившегося на экономике государств СНГ, возможен значительный отток трудовых ресурсов из стран-доноров с целью поиска работы на территории Российской Федерации. Можно прогнозировать, что тенденция к увеличению количества мигрантов, въезжающих в страну, сохранится, и будет протекать параллельно с уменьшением спроса на трудовые ресурсы, и, как следствие, сокращением количества вакантных мест для замещения иностранными работниками. Подобная ситуация чревата тем, что на рынке труда может оказаться достаточно большая, социально незащищенная, дезорганизованная масса иностранных граждан.

При этом в рамках межрегиональной миграции, например, на территорию Орловской области в 2016 году приехало 3486 человек, а выбыло в другие регионы – 4530. Значительное число покидающих Орловскую область направляется в Белгородскую и Московскую области, г. Москву. Преобладающими причинами оттока трудоспособного населения из городской местности является стремление повысить уровень и качество жизни¹. В 2016 году в Орловской области продолжает наблюдаться замедляющийся миграционный прирост (миграционное сальдо составило 1834 человека), что не может в достаточной мере компенсировать естественную убыль населения области.

Еще одной проблемой является то, что в настоящее время практически не ведется деятельность по фиксации и обобщению сведений о количестве безработных трудовых мигрантов, в полной мере не задействован механизм оказания услуг по их трудоустройству². В результате значительное количество иностранных граждан, легально пребывающих на территории государства, со временем может перейти в категорию нелегалов и пополнить ряды преступных сообществ, дестабилизирующих криминогенную обстановку в стране.

¹ О Концепции демографического развития Орловской области на период до 2025 года: Постановление Коллегии Орловской области от 13 мая 2008 г. № 152: в ред. от 25 декабря 2016 г. Документ опубликован не был.

² Аналитические материалы Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области за 2016 год.

Так, в 2016 году в Орловской области на 24,5 % возросло количество преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства (203), ими совершено 5 убийств, 3 грабежа, 4 разбойных нападения, 41 кража, 2 мошенничества, 75 преступлений линии незаконного оборота наркотических средств, 2 – незаконный оборот оружия. В то же время в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства совершено 48 преступлений (-8).

УМВД России по Орловской области, территориальными ОВД во взаимодействии с УФСБ России по Орловской области, ЛО МВД России на ст. Орел продолжается реализация комплекса профилактических и оперативно-розыскных мероприятий, направленных на усиление контроля за миграционной обстановкой. Выявлено 45 преступлений по фактам незаконной миграции и фиктивной постановки на учет иностранных граждан (ст. 322.3 УК РФ).

Сотрудниками УМВД России по Орловской области проведено 667 контрольно-надзорных мероприятий по выявлению фактов нарушений миграционного законодательства, в ходе которых было проверено 54 объекта в сфере торговли, 20 – в строительстве, 7 промышленных предприятий, 99 мест компактного пребывания (проживания) иностранных граждан. Также осуществлено 113 проверок соблюдения гражданами РФ и должностными лицами Правил регистрации. По 140 материалам районными судами приняты решения о применении наказания в виде административного выдворения иностранных граждан за пределы РФ, 99 таких решений исполнены. Управлением по вопросам миграции УМВД России по Орловской области вынесено 119 решений о депортации иностранных граждан, из которых исполнено 110. В течение 2016 года в Центре временного содержания иностранных граждан содержалось 319 лиц, а по состоянию на 1 января 2017 года там находилось 15 иностранных граждан, в т. ч. 8 – подлежащих административному выдворению и 7 – депортации.

В период с 19 сентября 2016 г. по 6 октября 2016 г. проведен 2-й этап оперативно-профилактических мероприятий «Нелегал–2016», в ходе которых выявлено 69 нарушений миграционного законодательства (ст. 18.8 КоАП РФ – 23, ст. 18.9 КоАП РФ – 1, ст. 19.15 КоАП РФ – 45).

В целях обеспечения безопасности граждан на территории Орловской области, создания обстановки спокойствия на улицах и в других общественных местах, жилого сектора, предупреждения возникновения ситуаций, представляющих опасность для жизни, здоровья, собственности граждан, повышения эффективности профилактической деятельности Правительство Орловской области утвердило государственную программу Орловской области «Обеспечение законности и правопорядка на террито-

рии Орловской области»¹. Одним из целевых индикаторов данной программы заявлено снижение количества правонарушений в сфере миграции, и, как ожидается, реализация государственной программы позволит снизить количество правонарушений в сфере миграции с 8795 до 8500 единиц. Мероприятия, направленные на обеспечение профилактики, пресечение и выявление правонарушений и преступлений в сфере миграции, соблюдение паспортного и регистрационного режима, позволят снизить количество правонарушений в сфере миграции, а также в сфере обеспечения паспортного и регистрационного режима. При этом значительно уменьшится количество иностранных граждан, использующих заведомо поддельные документы. Также снижению удельного веса преступлений, совершенных иностранными гражданами, будет способствовать повышение правовой культуры мигрантов².

В этих условиях чрезвычайно повышается актуальность исследования административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, основу которых составляет административная ответственность.

За совершения правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России к административной ответственности привлекаются физические, должностные и юридические лица при условии совершения ими противоправного, виновного действия или бездействия, предусмотренного КоАП РФ и соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации – сложное и многогранное правовое явление, обеспечивающее защиту широкого круга общественных отношений в данной области. Основными задачами этого важного института административной ответственности является защита личности, охрана прав и свобод граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений в регулируемой сфере.

¹ Об утверждении государственной программы Орловской области «Обеспечение законности и правопорядка на территории Орловской области»: Постановление Правительства Орловской области от 8 ноября 2012 г. № 403: ред. от 7 декабря 2016 г. // Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр». URL: <http://www.adm.orel.ru> (дата обращения: 5 декабря 2012 г.).

² Раздел II государственной программы Орловской области «Обеспечение законности и правопорядка на территории Орловской области».

В настоящее время продолжается работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: в составы административных правонарушений, предусмотренных статьями КоАП РФ, внесены изменения, связанные с изменениями в отечественном законодательстве в сфере миграции, в законе появились новые составы административных правонарушений в данной сфере; за ряд правонарушений увеличены размеры административных штрафов, кроме того, за нарушения в сфере трудовой миграции в отношении юридических лиц введена мера административного наказания – административное приостановление деятельности.

Изменение миграционной ситуации, внесение изменений и дополнений в КоАП РФ, требуют научного осмысления актуальных вопросов института административной ответственности в общетеоретическом и практически-прикладном плане.

В монографии предпринята попытка на основе анализа административно-правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, рассмотреть теоретические и практические вопросы дальнейшего совершенствования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в данной сфере.

В работе широкое отражение получила научная литература по общей теории права, административному, конституционному, международному праву, а также по другим отраслевым наукам, относящаяся к теме исследования.

Объектом исследования стал комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе установления и применения административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России.

Основная цель настоящего исследования – анализ теоретических и практических проблем, возникающих в процессе реализации административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, формирование обоснованных предложений, направленных на совершенствование административного законодательства в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Достижение указанной цели обусловило решение следующих задач:

- обобщение научных знаний по вопросу реализации административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ;

- анализ нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации в области миграции, выявление пробелов правового регулирования в сфере рассматриваемых правоотношений;
- исследование особенностей производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России;
- разработка предложений по изменению административно-деликтного законодательства Российской Федерации и ее субъектов, а также нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

В ходе исследования использовались различные источники получения информации, в том числе статистические базы данных УМВД России по Орловской области, материалы периодической печати, опросов сотрудников полиции.

Глава 1.

Институт административной ответственности в системе мер правового обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

§ 1. Миграционное законодательство, регулирующее административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Реализация четкой, научно обоснованной государственной миграционной политики невозможна без официально установленного особого порядка правового регулирования, направленного на обеспечение устойчивого функционирования общественных отношений в данной сфере. Совокупность юридических средств и организационно-технических мер, устанавливаемых государством в целях урегулирования общественных отношений, связанных с пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, определяется как «режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

В современный период понятие «режим» все более утверждается в качестве одной из важнейших категорий юридической науки. Уже давно научные исследования, ставившие своей целью выяснение особенностей правового регулирования установленного участка деятельности, в особенности, когда эта деятельность имеет строго определённый объект, проводились под углом зрения правового режима данного объекта, вида деятельности¹.

В юридической науке предприняты попытки общетеоретического осмысления «правового режима». Д. Н. Бахрах определяет данную категорию как комплекс общественных отношений некоторого объекта, закреплённый юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств².

И. С. Розанов высказывает мнение о том, что правовой режим представляет собой совокупность юридических средств и организационно-технических мер, устанавливаемых и обеспечиваемых государством в целях урегулирования конкретных общественных отношений³.

Учёные-административисты Н. И. Матузов и А. В. Малько характеризуют правовой режим как совокупность юридических средств, устанавли-

¹ См.: Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Щит-М, 2000. С. 9.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 279.

³ См.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Гос. и право. 1996. № 9. С. 84.

ливаемых и обеспечиваемых государством в целях урегулирования конкретных общественных отношений путем ограничения одних и стимулирования других сторон деятельности отдельных субъектов права¹.

Таким образом, при определении административно-правового режима, как правило, выделяются три его составляющие: правовая, организационная и материально-техническая.

Конечной целью правового режима является создание наиболее благоприятных условий для развития соответствующих общественных отношений, их упорядочение, урегулирование, организованность, защита от нарушений и неблагоприятных тенденций.

Правовой режим представляет собой сложное, многогранное явление, тесно связанное с общественными отношениями. Каждой отрасли права соответствует свой особый правовой режим². Он включает в себя определенные правила поведения в регулируемой сфере, которые приобретают юридическую силу после их юридического оформления, т. е. закрепления в юридической норме, после чего становятся правовыми. Административное право, опираясь на общие принципы российского права, использует специальные приемы и методы регулирования, характеризующие особенности административно-правового режима.

Под административно-правовым режимом Д. Н. Бахрах понимает сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции³. В качестве особенности административно-правового режима выступает то, что одной из сторон складывающихся правоотношений является субъект исполнительной власти. Таким образом, можно сказать, что методом правового воздействия является управление, основанное на юридическом неравенстве сторон. Административно-правовой режим осуществляется на властных началах, создавая отношения подчинения. По мнению В. Б. Рушайло, особенность этого правового режима заключается в преобладании запретов, предписаний и обязательств⁴.

Общепрофессиональный административно-правовой режим является базовым для всех остальных административно-правовых режимов, наличие широкого спектра которых обуславливает необходимость их классификации.

¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 63.

² См.: Алексеев С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Сов. гос. и право. 1979. № 9. С. 18.

³ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 202.

⁴ См.: Рушайло В. Б. Указ. соч. С. 9.

В наиболее общем плане ученые-административисты выделяют две группы административно-правовых режимов: общие и специальные¹.

Специальный режим характеризуют особые (специальные) меры исполнительной деятельности, осуществляемой на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета. К таким административно-правовым режимам можно отнести: режим чрезвычайного положения, режим особого положения, режим Государственной границы Российской Федерации. К группе специальных административно-правовых режимов относится административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Общий режим рассчитан на повседневную деятельность органов государственной власти и типичные социально-управленческие отношения. Общий административно-правовой режим состоит из ряда обособленных частей: режим законности деятельности государственных органов, режим государственной службы и др.

Однако приведённая классификация слишком обобщённо подразделяет административно-правовые режимы, не затрагивая их сущностной характеристики.

Для более детальной классификации ученые-административисты предпринимали попытки сгруппировать административно-правовые режимы по различным основаниям². Основная сложность классификации административно-правовых режимов заключается в наличии широкого круга обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, в связи с чем можно выделить различные группы режимов. По мнению С. С. Маиляна, наибольшую значимость имеет классификация административно-правовых режимов по степени принадлежности к обеспечению национальной безопасности³.

По указанному критерию С. С. Маилян выделяет следующие группы режимов⁴:

- режимы, специально нацеленные на обеспечение интересов национальной безопасности страны – безопасности государства. К данной группе относятся: административно-правовой режим защиты государственной тайны, пограничный режим, режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из неё;

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2000. С. 411–412.

² Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 417; Гущин В. В. Чрезвычайное положение (административно-правовой аспект). М., 1996. С. 8; Гончаров И. В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации. М., 1999. С. 4.

³ Административное и административно-процессуальное право: актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 126.

⁴ Там же. С. 126.

- режимы, устанавливаемые в целях обеспечения общественной безопасности. К ним следует отнести лицензионно-разрешительный, паспортно-визовый, санитарный и таможенный режимы, режим трудовой миграции;

- комплексные режимы, имеющие цели поддержания обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Эта группа включает следующие административно-правовые режимы: чрезвычайного положения, особого положения, военного положения.

Применительно к данной классификации, рассматриваемый нами административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ имеет признаки принадлежности как к первой, так и ко второй группе административно-правовых режимов, поскольку содержит как вопросы обеспечения безопасности государства, так и вопросы обеспечения общественной безопасности. Поэтому более приемлемой нам кажется классификация административно-правовых режимов, предложенная И. С. Розановым¹:

– режимы, предназначенные для обеспечения интересов государственной безопасности страны;

– режимы, преследующие интересы, предусматривающие обеспечение безопасности государства и охраны общественного порядка. К данной группе автор относит административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ;

– режимы, ориентированные преимущественно на охрану общественного порядка (разрешительные режимы приобретения оружия и хранения оружия, паспортный режим и др.);

– режимы, призванные обеспечить достижение целей и задач отраслей управления (среди них таможенный, санитарный и др.);

– комплексные режимы (административно-правовой режим военного положения, чрезвычайного положения и др.).

Таким образом, **административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ** – это специальный административно-правовой режим, который предназначен для обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, представляющий собой совокупность закрепленных в правовых нормах общеобязательных правил поведения в сфере миграционных отношений иностранных граждан и лиц без гражданства, граждан России, должностных и юридических лиц (как российских, так и иностранных), а также статус указанных субъектов, механизм взаимодействия между ними и государством, и деятельность специально создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению указанного режима.

¹ Розанов И. С. Указ. соч. С. 87–88.

Как видно из данного определения, административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ – довольно емкая категория, включающая широкий круг правоотношений, поэтому необходимо рассмотреть его составляющие: регулятивную, контрольно-надзорную и правоохранительную части.

В административно-правовых отношениях, возникающих в миграционной сфере, как правило, принимают участие значительное число субъектов, взаимоотношения которых должны быть соответствующим образом урегулированы с достаточной степенью точности и четкости. Цели такой регуляции – достижение правопорядка, обеспечение безопасности общества. В данной ситуации, безусловно, возникает вопрос о создании определенных ограничений в свободе действий, поэтому в систему режимных правоотношений включаются государственные органы (лицензирующие, разрешительные, контролирующие и др.). Взаимоотношения по поводу создания определенного уровня ограничений, кроме правовых норм, могут регулироваться также социальными нормами (функциональными обязанностями отдельных должностных лиц, инструкциями, правилами), организационными мерами, обеспечиваться материальными ресурсами (специальными помещениями, оборудованием, а также бланками документации и т. п.).

Контрольно-надзорная составляющая административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации включает в себя контроль и надзор компетентных государственных органов за порядком выезда за пределы России и въезда в Россию, за соблюдением режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использованием их труда. «Контрольная функция по своему содержанию включает в себя три элемента: получение необходимой информации; ее анализ и оценка; реагирование на выявленные отклонения от установленных правил и требований»¹. Подобное реагирование выражается в применении к объектам мер административного принуждения.

Правоохранительная составляющая административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ обеспечивает как соблюдение установленного в сфере государственного управления административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений. Суть ее в том, что компетентные государственные ор-

¹ Беляев В. П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правов. полит. и правов. жизнь. 2003. № 4. С. 41.

ганы наделены полномочиями по применению к физическим и юридическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы миграционного законодательства. Реализуется данный механизм посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы принимают меры предупреждения, пресечения, наказания и восстановления.

Таким образом, важным юридическим средством обеспечения соблюдения административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и отдельных режимных мероприятий является установление ответственности за их нарушение. В зависимости от характера и общественной опасности нарушений российское законодательство предусматривает ответственность в уголовном, административном и дисциплинарном порядке.

Административная ответственность за нарушения в сфере обеспечения административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, которая является предметом данного научного исследования, – это вид юридической ответственности, выражающейся в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Обладая всеми признаками юридической ответственности, административная ответственность имеет свои специфические признаки, а именно:

- основанием административной ответственности является административное правонарушение;
- меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях;
- административная ответственность устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹ и законами субъектов Федерации об административных правонарушениях²;
- субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и должностные и юридические лица;

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 7 февраля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1. Далее – КоАП РФ.

² Например: Об ответственности за административные правонарушения: Закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ: в ред. от 1 июля 2016 г. // Орловская правда. 2013. № 81.

– за административные правонарушения предусмотрены административные наказания, которые применяются уполномоченными органами и должностными лицами на не подчинённых им лиц и не влекут судимости.

В качестве основных особенностей административной ответственности необходимо подчеркнуть то, что ее основанием является административное правонарушение, а мерами – административные наказания¹.

В последние годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями значительно повысилась. Возросло фактическое использование многих составов административных проступков, расширен перечень действий, за которые виновные могут быть подвергнуты административным санкциям. Так, Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ² в составы статей КоАП РФ внесены изменения, связанные с принятием федеральных законов от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, № 110-ФЗ (ст. 18.8, 18.9, 18.10), добавлены новые составы административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ: ст. 18.15, 18.16, 18.17, 19.27 КоАП РФ; Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 315-ФЗ³ КоАП РФ дополнен нормами об ответственности за нарушение приглашающей стороной требований по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в РФ, вводится административная ответственность приглашающей стороны за предоставление заведомо ложных сведений о цели пребывания в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в РФ; Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ⁴ принят в целях совершенствования миграционного законодательства и усилил ответственность за его нарушение; Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ⁵ вводится по-

¹ См.: Алёхин А. П. Административное право Российской Федерации. М., 2002. С. 608.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федер. закон Рос. Федерации от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4641.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 30 декабря 2012 г. № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7640.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30 (Часть I), ст. 4040.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ: в ред. от 31 декабря 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51, ст. 6696.

нятие «фиктивная регистрация» и усиливается административная ответственность в части, касающейся правил миграционного учета иностранных граждан; Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ¹ ввел для иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы взамен квот патенты – документы, подтверждающие право иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы (за исключением отдельных категорий иностранных граждан), на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности. Устанавливается обязательная государственная дактилоскопическая регистрация иностранных граждан, обратившихся в территориальные органы МВД России с заявлением о получении патента, предоставляющего право на осуществление трудовой деятельности в РФ. Предусматривается административная ответственность за:

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства, прибывшими в РФ в порядке, не требующем получения визы, срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте;

- привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента.

Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ² в нормативные правовые акты, в том числе и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, внесены изменения в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации. Так, введена административная ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне, изменены меры ответственности иностранного граж-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48, ст. 6638.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52 (часть I), ст. 7557.

данина или лица без гражданства за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 199-ФЗ¹, направленный на совершенствование трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, установил отдельные требования, касающиеся обязанности иностранного гражданина или лица без гражданства обратиться в МВД России для внесения соответствующих изменений в сведения, содержащиеся в разрешительных документах, в случае необходимости осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешительных документах, а также в случае изменения фамилии, имени или отчества иностранного гражданина либо реквизитов документа, удостоверяющего его личность на территории РФ, и ввел административную ответственность за:

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешительных документах;

- необращение иностранного гражданина или лица без гражданства за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешительных документах;

- привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешительных документах.

В настоящее время в данном направлении продолжается законотворческая деятельность. С 9 января 2017 года Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 490-ФЗ² уточняются основания и меры административной ответственности за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ. Предусматривается возможность отказа на усмотрение суда от назначения дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) в РФ, совершенные в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях. Одновременно предусматривается обязательное назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ за повторное в течение од-

¹ О внесении изменений в статьи 18.10 и 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 29 июня 2015 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3990.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 28 декабря 2016 г. № 490-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1 (часть I), ст. 31.

ного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства указанного административного правонарушения. Усилена административная ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания и проживания в РФ. Так, нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания (если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния), в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, совершенные повторно, повлечет наложение штрафа в размере от 7 тысяч до 10 тысяч рублей с административным выдворением за пределы РФ.

Административная ответственность является основной формой применения государством карательных санкций к юридическим лицам. Невозможно переоценить роль административной ответственности в превенции уголовно наказуемых правонарушений. Специфика многих административных правонарушений в сфере миграции состоит в том, что они порождают далеко идущие криминальные последствия. Своевременные выявление и пресечение рассматриваемой категории административных правонарушений являются профилактикой таких преступлений, как терроризм, торговля людьми, а также преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оружия.

КоАП РФ закрепляет единые для всей России принципы и общие параметры административной ответственности в целях единообразного осуществления всеми субъектами административно-юрисдикционной деятельности производства по делам об административных правонарушениях. Единый порядок применения материальных норм и их исполнения, установленный Кодексом для всех субъектов административной юрисдикции, призван обеспечить законность и последовательное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц¹.

Статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил миграционного режима, в основном, содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пре-

¹ Салищева Н. Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (вводный). М.: ВИТРЕМ, 2002. С. 4.

бывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации»¹, состоящей из 20 статей.

Режим пребывания иностранных граждан в России состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов, нацеленных на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, но жизненно важной сфере, обеспечивающей безопасность личности, общества и государства. Среди таких институтов необходимо выделить следующие:

- въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и за ее пределы;
- миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- обеспечения принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- привлечения иностранной рабочей силы в России;
- соблюдения иммиграционных правил;
- проживания в России беженцев и вынужденных переселенцев;
- ограничений на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций.

Статья 18.8 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства 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. С июля 2013 года исследуемая статья была дополнена ч. 1.1, устанавливающей ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся 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.

Кроме того, Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 18.8 КоАП РФ дополнена ч. 2, предусматривающей ответственность за

¹ Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета (введена Федер. законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ), содержится в гл. 19 КоАП РФ.

нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий.

С июля 2013 года введена ответственность за нарушения, предусмотренные частями 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, а с 9 января 2017 года установлена ответственность за нарушение, предусмотренное частью 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области. Более того, установлена ответственность за повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частями 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ (в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации), и за повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частью 3 ст. 18.8 КоАП РФ (в виде административного штрафа в размере от семи тысяч до десяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации).

Отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации до принятия 18 июля 2006 г. Федерального закона № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹ регулировались Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»².

Принятие Федерального закона № 109-ФЗ существенно изменило правила режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, направлено это на упрощение бюрократических процедур, связанных с регистрацией иностранных граждан и лиц без граждан-

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ: в ред. от 28 ноября 2015 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30, ст. 3285.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

ства в РФ и призвано «вывести из тени» нелегальных мигрантов¹. Вместо разрешительного порядка регистрации мигрантов введен уведомительный ее характер. «Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом» (ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ).

Согласно данному Закону миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов. Он направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации.

Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в качестве основных принципов миграционного учета установил следующие:

- свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;
- защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права (ст. 4).

Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами или международными договорами Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ).

В соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен:

- 1) в пограничной зоне;
- 2) в закрытых административно-территориальных образованиях;
- 3) в закрытых военных городках;
- 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда и выезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение;

¹ Катаева О. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: монография. Воронеж, 2010.

5) на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение;

6) в зонах экологического бедствия;

7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;

8) в зоне проведения контртеррористических операций;

9) в период мобилизации и в военное время;

10) в иных случаях, установленных федеральными законами (ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ).

В то же время ст. 20 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» вменяет в обязанность иностранным гражданам «в случае нахождения в месте пребывания встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, которые установлены в соответствии с настоящим Федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Сроки постановки на учет по месту пребывания в указанном законе определены для постоянно проживающих в России иностранных граждан – по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, для временно проживающих и временно пребывающих иностранных граждан – по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания.

Исключение составляют случаи, когда постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин:

а) не имеет места жительства;

б) находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания;

в) осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;

г) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства;

д) находится в учреждении, исполняющем административное наказание.

Для временно проживающих или временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан исключительными являются случаи, когда указанный иностранный гражданин:

а) находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организа-

ции, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания;

б) находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства;

в) находится в учреждении, исполняющем административное наказание (ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 109-ФЗ).

Кроме того, ч. 1 ст. 7 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» обязывает иностранных граждан при осуществлении миграционного учета представлять необходимые достоверные сведения. Ответственность за нарушение этой обязанности устанавливается ст. 19.27 КоАП РФ.

Первая часть указанной статьи устанавливает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за представление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, вторая часть устанавливает ответственность принимающей стороны за представление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений об иностранном гражданине или о лице без гражданства либо подложных документов, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Более того, введена ответственность за нарушение, предусмотренное частью 1 ст. 19.27 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, в виде наложения административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового (ч. 3 ст. 19.27 КоАП РФ).

Перечень сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учёта, законодательно закреплён в статье 9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, согласно которому данные сведения включают:

1) вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (наименование, серия, номер, дата и место выдачи, срок действия, а при наличии – биометрические данные, содержащиеся в указанном документе);

2) вид и реквизиты документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации;

3) фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии);

4) дата и место рождения;

5) пол;

6) гражданство (подданство);

7) цель въезда в Российскую Федерацию;

8) профессия;

9) заявленные сроки пребывания (проживания) в Российской Федерации;

10) дата регистрации по последнему месту жительства и его адрес, даты регистрации и снятия с регистрации по предыдущим местам жительства и их адреса;

11) дата постановки на учет по последнему месту пребывания и его адрес, даты постановки на учет и снятия с учета по предыдущим местам пребывания и их адреса;

12) сведения о законных представителях (о родителях, об усыновителях, об опекунах, о попечителях);

13) сведения о депортации, об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о реадмиссии (применялись или нет, если применялись, то когда и кем);

14) сведения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (принималось или нет, а если принималось, то когда и кем);

15) сведения о привлечении в Российской Федерации к уголовной или административной ответственности либо к ответственности за совершение налоговых правонарушений;

16) дата и место смерти в Российской Федерации либо дата вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующим или об объявлении умершим, наименование и место нахождения указанного суда;

17) основания постановки на миграционный учет и снятия с миграционного учета.

Таким образом, введение уведомительного порядка регистрации на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства одновременно предусматривает ответственность этих лиц, а также принимающей стороны за соблюдение ими установленных правил осуществления миграционного учета.

Еще одной важной составляющей режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является обязанность выезда из Российской Федерации по истечении определённого срока пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства обязаны выехать из Российской Федерации по истечении определенного им срока пребывания. Признание причины невыезда уважительной зависит от обстоятельств дела. Уважительными причинами невыезда, как правило, признаются обстоятельства, которые сделали выезд с территории Российской Федерации физически невозможным.

В понятие режима пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства входит также соблюдение правил транзитного проезда через территорию РФ. Порядок транзитного передвижения через территорию (воздушное пространство, внутренние воды, территориальное море) Российской Федерации определяется международными договорами и РФ и федеральными законодательными актами. Транзитный проезд через терри-

торию России 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 следования 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. Транзитный проезд иностранного гражданина или лица без гражданства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии осуществляется на основании решения о транзите указанного иностранного гражданина или лица без гражданства, принятого руководителем федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его заместителем (ст. 29 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ)¹.

Как правило, транзитный проезд осуществляется без права на остановку. По мотивированной просьбе иностранного гражданина или лица без гражданства при условии документального подтверждения необходимости остановки им может быть выдана виза с правом на остановку на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Указанные просьба и документы, подтверждающие необходимость остановки, могут быть представлены в форме электронных документов (ст. 30 Федерального закона № 114-ФЗ).

Транзитный проезд через территорию РФ без визы разрешается иностранному гражданину и лицу без гражданства в случаях, если они:

- совершают беспосадочный полет воздушным транспортом через территорию РФ;
- 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 России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением вынужденной остановки (стихийных бедствий, необходимости ремонта транспортного средства, болезни и др.);
- проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор (ст. 31 Федерального закона № 114-ФЗ).

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского, и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» пригла-

¹ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон Рос. Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ: с изм. от 20 октября 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34, ст. 4029.

шающая сторона при обращении в Министерство иностранных дел РФ либо Федеральную миграционную службу или ее территориальный орган с ходатайством о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию одновременно представляет гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации¹. Кроме этого, с принятием Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» основные обязанности по осуществлению миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства возлагаются на принимающую сторону. Такая новация в содержании режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ направлена на упрощение процедуры миграционного учета для прибывающих в Россию иностранных граждан, которые зачастую не знают русского языка, не ориентируются в пределах Российской Федерации.

Указанный закон впервые дает определение принимающей стороны: «гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). В качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи, определяемых в соответствии с п. 9 настоящей части, могут выступать также иностранный гражданин или лицо без гражданства, относящиеся к высококвалифицированным специалистам в соответствии с п. 8 настоящей части и имеющие в собственности жилое помещение на территории Российской Федерации» (ст. 2 Федерального закона № 109-ФЗ).

Административную ответственность за нарушение 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

¹ О порядке предоставления гарантий материального, медицинского, и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 марта 2003 г. № 167; в ред. от 23 января 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13, ст. 1240; 2007. № 5, ст. 667.

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, предусматривает ст. 18.9 КоАП РФ.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ принимающая сторона с соблюдением сроков, установленных указанным Федеральным законом, «представляет уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр) либо направляет его в установленном порядке почтовым отправлением или с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи (в случае, предусмотренном частью 10 настоящей статьи), за исключением случаев, предусмотренных частями 3, 3.1 и 4 настоящей статьи» (п. 2 ст. 22 Федерального закона № 109-ФЗ). Фиксация сведений об иностранных гражданах, осуществляющих свою трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом, либо находящихся в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, детском оздоровительном лагере, на туристской базе, в кемпинге, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги в стационарной форме, в том числе лицам без определенного места жительства, либо находящихся в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, осуществляется администрацией соответствующих организации или учреждения по прибытии и убытии данных иностранных граждан. Указанная фиксация осуществляется для последующего уведомления в установленном порядке соответствующего органа миграционного учета о прибытии и об убытии данных иностранных граждан (п. 9 ст. 22 Федерального закона № 109-ФЗ).

Только в исключительных случаях иностранные граждане могут самостоятельно направить уведомление о своём прибытии в орган миграционного учета.

«При наличии документально подтвержденных уважительных причин, препятствующих принимающей стороне самостоятельно направить уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета, указанное уведомление должно быть в установленном порядке представлено в орган миграционного учета непосредственно указанным иностранным гражданином» (п. 3 ст. 22 Федерального закона № 109-ФЗ).

«При наличии у иностранного гражданина права собственности на жилое помещение, находящееся на территории Российской Федерации, он может заявить такое помещение в качестве своего места пребывания. В этом случае для постановки на учет по месту пребывания такой иностранный гражданин лично представляет уведомление о своем прибытии в место пребывания непосредственно в орган миграционного учета либо через многофункциональный центр» (п. 3.1 ст. 22 Федерального закона № 109-ФЗ).

«Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин с письменного согласия принимающей стороны вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания соответствующий орган миграционного учета непосредственно либо в установленном порядке¹ почтовым отправлением» (п. 4 ст. 22 Федерального закона № 109-ФЗ).

В случае приглашения российскими гражданами или постоянно проживающими в России иностранными гражданами иностранных граждан или лиц без гражданства на них возлагаются определенные обязанности по соблюдению режима их пребывания. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ, российские граждане или постоянно проживающие в РФ иностранные граждане, пригласившие иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российскую Федерацию несут административную ответственность за непринятие мер по обеспечению в установленном порядке их выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации. Кроме того, в ч. 3 ст. 18.9 КоАП РФ предусматривается ответственность граждан, должностных и юридических лиц за оказание различного вида услуг иммигрантам, находящимся на территории РФ с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию. Законодатель установил ответственность принимающей стороны за неисполнение обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ), за непринятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации (ч. 5 ст. 18.9 КоАП РФ) и за предоставление 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 ст. 18.9 КоАП РФ). При этом в законе указано, в случае нарушения пригла-

¹ О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 января 2007 г. № 9; в ред. от 26 октября 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 5, ст. 653.

шающей 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 в отношении двух и более приглашенных либо принимаемых иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная настоящей статьей, наступает в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (Примечание к ст. 18.9 КоАП РФ).

Одной из важнейших составляющих режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является институт трудовой миграции. Привлечение и использование иностранной рабочей силы в РФ регулируется соответствующими международно-правовыми договорами и соглашениями РФ, федеральными законами, а также постановлениями Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324¹, от 3 декабря 2016 г. № 1288², от 8 декабря 2016 г. № 1315³ и Приказом Минтруда России от 13 декабря 2016 г. № 728н⁴.

Работать по найму на российской территории иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности, может только при наличии подтверждения на

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 324; в ред. от 1 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2901.

² Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 декабря 2016 г. № 1288 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50, ст. 7106.

³ Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2016 г. № 1315 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 51, ст. 7368.

⁴ О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденных Правительством Российской Федерации на 2017 год квот на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу и приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности [Электронный ресурс]: Приказ Минтруда России от 13 декабря 2016 г. № 728н / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10 января 2017 г.).

право трудовой деятельности, выданного на его имя, на основании полученного работодателем разрешения.

Разрешения выдаются, как правило, на срок до 1 года, но по мотивированной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено (не более чем на 1 год). Законодательство устанавливает круг лиц, на которые не распространяется обязательный порядок выдачи разрешений и подтверждения на право трудовой деятельности. К ним относятся: постоянно или временно проживающие в Российской Федерации; являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию; являющиеся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц; являющиеся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющие монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования; являющиеся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации; обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул; обучающиеся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются; приглашенные в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в

Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях; приглашенные в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемые помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций; прибывшие в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества); приглашенные в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера; являющиеся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации; осуществляющие трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных ч. 4 ст. 63 и ст. 348.8 Трудового кодекса Российской Федерации; признанные беженцами на территории Российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца; получившие временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища (ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Иностранные граждане, въехавшие в Россию с целью осуществления профессиональной деятельности и принятие на работу с нарушением действующего законодательства, подлежат выдворению за пределы Российской Федерации за счёт средств работодателя.

По сведениям МВД России, в 2016 году было оформлено 133 791 разрешение на работу, в том числе высококвалифицированным специалистам – 24 864, квалифицированным специалистам – 11 133, оформлено патентов – 1 410 090¹. Тем не менее доля незаконно работающих мигрантов остается высокой. Основная причина спроса на труд нелегалов очевидна – более дешевая рабочая сила. Как следствие, – нелегальные мигранты деформируют рынок труда и снижают общую стоимость рабочей силы. Этот дисбаланс препятствует выравниванию условий для рыночной конкурен-

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в РФ за январь–ноябрь 2016 г.

ции. К негативным экономическим результатам незаконного использования иностранной рабочей силы относится и уклонение нелегалов от уплаты налогов и платежей в социальные внебюджетные фонды¹. По этой причине потери всех уровней федерального бюджета ежегодно составляют около 500 миллиардов рублей. При этом незаконные мигранты пользуются инфраструктурой, которая содержится за счет средств, поступающих от добросовестных налогоплательщиков². К числу негативных последствий нелегальной миграции можно также отнести вывоз валюты из России, развитие коррупции в теневом секторе экономики. При отсутствии уголовно-правовых мер борьбы с нелегальной трудовой миграцией, чрезвычайно повышается значимость мер административно-правового противодействия нарушениям в данной сфере.

Ст. 18.10 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. Как следует из содержания ст. 18.10 КоАП РФ, административным правонарушением признается осуществление 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 осуществление 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 осуществление 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. Мера ответственности, установленная за данное правонарушение – административный штраф в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ установлено, что нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ установила административную ответственность за повторное в течение одного года совершение иностранным граж-

¹ Катаева О. В. Указ. соч.

² Там же.

данином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Законодатель установил ответственность за нарушение 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, в виде административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей (ч. 4 ст. 18.10 КоАП РФ).

При этом административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ гл. 18 КоАП РФ дополнена новыми составами административных правонарушений в сфере трудовой миграции (ст. 18.15, 18.16, 18.17).

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников (за исключением случаев, предусмотренных законом) и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ).

Заказчиком работ (услуг) в соответствии с настоящим Федеральным законом является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников (за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей) и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг). В качестве заказчика работ (услуг) может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента.

Разрешение на работу – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности

Патент – документ, подтверждающий в соответствии с настоящим Федеральным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности (ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ).

Указанный выше порядок не распространяется на иностранных граждан:

- 1) постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;
- 2) являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- 3) являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- 4) являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;
- 5) являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;
- 6) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- 7) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образователь-

ных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

8) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами, государственными научными центрами, иными научными организациями, в которых действуют диссертационные советы, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо иными научными организациями и инновационными организациями согласно критериям и (или) перечню, утвержденным Правительством Российской Федерации, либо в качестве педагогических работников для проведения занятий в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия педагогической деятельностью в духовных образовательных организациях;

8.1) приглашенных в Российскую Федерацию с деловой или гуманитарной целью либо в целях осуществления трудовой деятельности и привлекаемых помимо этого для занятия педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования в научных организациях и образовательных организациях высшего образования, за исключением духовных образовательных организаций;

8.2) прибывших в Российскую Федерацию не более чем на тридцать дней для осуществления гастрольной деятельности (организации и проведения на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества);

8.3) приглашенных в Российскую Федерацию в качестве медицинских, педагогических или научных работников в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера;

9) являющихся аккредитованными работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, на основе принципа взаимности в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

10) осуществляющих трудовую деятельность в случае и порядке, предусмотренных частью четвертой статьи 63 и статьей 348.8 Трудового кодекса Российской Федерации;

11) признанных беженцами на территории Российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

12) получивших временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища (п. 4 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ).

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу. Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу (за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами).

Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников без разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если иностранные граждане:

1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

2) являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

3) являются членами семьи высококвалифицированного специалиста, привлеченного к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

4) обучаются в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

5) привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, при выдаче ему разрешения на работу или патента подлежит фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации в порядке, определяе-

мом федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, с последующим внесением полученных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности, создаваемый в соответствии со статьей 18.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Действие данного положения не распространяется на высококвалифицированных специалистов, получающих разрешение на работу в соответствии со статьей 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также на иностранных граждан, получающих разрешение на работу в соответствии со статьей 13.5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня трудоустройства иностранного гражданина обязаны уведомлять об этом территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Порядок представления уведомления о трудоустройстве иностранного гражданина на территории Российской Федерации и его форма устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"»¹.

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации в связи с осуществлением мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², устанавливаются указанным Федеральным законом.

Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территориях опережающего социально-экономического развития определяются Трудовым кодексом Российской Федерации³.

¹ Об инновационном центре «Сколково»: Федер. закон Рос. Федерации от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ: в ред. от 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970.

² О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23, ст. 2866.

³ Трудовой кодекс Рос. Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 3.

Установленные подпунктами 6 и 7 пункта 4 ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» правила не применяются в отношении иностранных граждан, совмещающих в Российской Федерации осуществление трудовой деятельности с обучением, в случае, если данные иностранные граждане прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности либо на основании обыкновенной рабочей визы.

Особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории международного медицинского кластера устанавливаются Федеральным законом «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

С учетом особенностей региональных экономических связей уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти может устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности:

1) иностранным гражданином, временно пребывающим в Российской Федерации, – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу, а в случае осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности в порядке, установленном статьей 13.4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин обучается;

2) иностранным гражданином, временно проживающим в Российской Федерации, – вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

После принятия к рассмотрению документов для оформления иностранному гражданину разрешения на работу или патента федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган проверяет факт постановки на учет в налоговом органе данного иностранного гражданина на основании сведений, имеющих в государственной информационной системе миграционного учета.

В случае отсутствия указанных сведений федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган не

¹ О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3951.

позднее дня, следующего за днем принятия к рассмотрению документов для оформления иностранному гражданину разрешения на работу или патента, направляет сведения о постановке данного иностранного гражданина на миграционный учет по месту пребывания в налоговый орган по месту своего нахождения. Налоговый орган не позднее дня, следующего за днем постановки на учет иностранного гражданина, направляет в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган сведения о постановке иностранного гражданина на учет в налоговом органе. Обмен сведениями осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия или иным способом в электронном виде при условии соблюдения требований, установленных законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

Работодатель или заказчик работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора. Это уведомление может быть направлено работодателем или заказчиком работ (услуг) в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции на бумажном носителе либо подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Форма и порядок подачи указанного уведомления (в том числе в электронном виде) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

После получения уведомления территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции осуществляется проверка регистрации работодателя или заказчика работ (услуг), являющихся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в едином государственном реестре юридических лиц или едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере миграции обмениваются с органами исполнительной власти, ведающими вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, и налоговыми органами сведениями о привлече-

нии работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности. Обмен сведениями осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия или иным способом в электронном виде при условии соблюдения требований, установленных законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

На основании соглашения о взаимодействии между федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и субъектом Российской Федерации уполномоченная данным субъектом Российской Федерации организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в том числе осуществляет прием заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, а также оказывает содействие в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографировании. Указанные участие и содействие осуществляются без привлечения средств федерального бюджета.

При осуществлении трудовой деятельности иностранный работник должен иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) добровольного медицинского страхования либо иметь право на получение медицинской помощи на основании заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг. Договор (полис) добровольного медицинского страхования либо заключенный работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией договор о предоставлении иностранному работнику платных медицинских услуг должен обеспечивать оказание иностранному работнику первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

В случае изменения в течение срока действия разрешения на работу фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) иностранного гражданина либо реквизитов документа, удостоверяющего его личность на территории Российской Федерации и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве (далее также – документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина), данный иностранный гражданин в течение семи рабочих дней со дня въезда в Российскую Федерацию (при изменении его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо реквизитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, за пределами Российской Федерации) либо со дня изменения его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо реквизитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (при изменении его фамилии, имени или отчества (последнее – при наличии) либо рек-

визитов его документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, на территории Российской Федерации), обязан обратиться в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший разрешение на работу, для внесения соответствующих изменений в сведения, содержащиеся в таком разрешении (п. 11 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ).

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации регламентирует ст. 32 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан». Указанный федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в порядке, установленном Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. В случае, если иностранный работник нарушил условия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), разрешение на работу, выданное данному иностранному работнику, может быть по ходатайству работодателя или заказчика работ (услуг) аннулировано федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом, выдавшими данное разрешение (п. 12 ст. 32 Федерального закона № 115-ФЗ).

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ гл. 18 КоАП РФ дополнена новыми составами административных правонарушений в сфере трудовой миграции (ст. 18.15, 18.16, 18.17).

Статья 18.15 КоАП РФ состоит из пяти частей. Часть 1 предусматривает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства 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. Данное правонарушение карается наложением административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до восьми-

сот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за 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. Мера ответственности за данное правонарушение – административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 рассматриваемой статьи КоАП РФ, выражается в неуведомлении или нарушении 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 в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом. Санкция за это правонарушение – административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 4 ст. 18.15 КоАП РФ установила, что нарушения, предусмотренные чч. 1–3 ст. 18.15 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

В соответствии с ч. 5 ст. 18.15 КоАП РФ за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления работодателем или заказчиком работ (услуг), привлекающими высококвалифицированных специалистов, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, или его уполномоченного территориального органа в соответ-

ствии с перечнем, установленным указанным федеральным органом исполнительной власти, об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам, если такое уведомление или предоставление таких сведений требуется в соответствии с федеральным законом, установлено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей.

Под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. В случае незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, установленная ст. 18.15 КоАП РФ, наступает за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников) в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (Примечания к ст. 18.15 КоАП РФ).

Отдельной нормой КоАП РФ законодателем предусмотрена административная ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) которая установлена ст. 18.16 КоАП РФ, состоящей из трех частей.

Первая часть указанной статьи предусматривает административную ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах).

Данное нарушение может выразиться в предоставлении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства, либо иным юридическим лицом или его должностным лицом, либо иным лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте (в том числе в торговом комплексе), либо в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим ука-

занную деятельность, разрешения на ее осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности. Санкция за данное правонарушение – административный штраф на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 2 устанавливает административную ответственность за предоставление лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения другому юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников либо которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу или патента, если такое разрешение или такой патент требуются в соответствии с федеральным законом, в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ч. 3 ст. 18.16 КоАП РФ установлена ответственность за нарушения, предусмотренные чч. 1 и 2 ст. 18.16 КоАП РФ, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

В случае нарушения правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торго-

вых объектах (в том числе в торговых комплексах), в отношении двух и более иностранных граждан и (или) лиц без гражданства административная ответственность, предусмотренная чч. 1 и 3 ст. 18.16 КоАП РФ, наступает за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности (Примечание к ст. 18.16 КоАП РФ).

Огромное значение в государственном регулировании процессов трудовой миграции имеют ограничения иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций на осуществление отдельных видов деятельности.

Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315¹ устанавливает на 2017 год допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации:

✓ выращивание овощей – в размере 50 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами (распространяется на хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации, за исключением территории Краснодарского края, Ставропольского края, Хабаровского края, Астраханской области, Волгоградской области, Воронежской области, Липецкой области, Московской области, Ростовской области и Саратовской области);

✓ торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – в размере 15 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах – в размере 15 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках) – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

¹ Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2016 г. № 1315 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 51, ст. 7368.

✓ торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков – в размере 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта – в размере 30 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность автомобильного грузового транспорта – в размере 30 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

✓ деятельность в области спорта прочая – в размере 25 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Административная ответственность за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности предусмотрена ст. 18.17 КоАП РФ. Указанная статья состоит из трех частей.

Первая часть данной статьи устанавливает административную ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в виде административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Вторая часть ст. 18.17 КоАП РФ предусматривает ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Третья часть анализируемой статьи устанавливает ответственность иностранных юридических лиц, их филиалов или представительств за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности. За данное правонарушение установлена мера ответственности в виде административного штрафа в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Ст. 18.18 введена ответственность за 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.

Так, ч. 1 ст. 18.18 КоАП РФ устанавливает ответственность за самовольное оставление иностранным гражданином или лицом без гражданства, подлежащими административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, медицинской организации, специального учреждения, предусмотренного Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», 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 самовольное оставление 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. Санкция за данное правонарушение – административный штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

За неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок в соответствии с ч. 2 ст. 18.18 КоАП РФ установлен административный штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ¹ в КоАП РФ введена статья 18.20, устанавливающая административную ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за нарушение им срока обращения за выдачей патента, если такой срок установлен в соответствии с федеральным законом. За данное правонарушение установлен

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ; в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48, ст. 6638.

административный штраф в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

К группе административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ относится правонарушение, предусмотренное ст. 18.11 КоАП РФ (Нарушение иммиграционных правил).

Ч. 1 предусматривает ответственность за уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации, в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Вторая часть устанавливает административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации, в виде административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Порядок регулирования правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации определяется соответственно законами «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации регламентируют Постановления Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690¹ и от 9 апреля 2001 г. № 274¹.

¹ О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2014 г. № 690; в ред. от 29 октября 2014 г.: вместе с Временными правилами предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины,

Административную ответственность за нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в России устанавливает ст. 18.12 КоАП РФ.

Административные правонарушения указанной категории граждан выражаются в неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства либо несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства. За данное правонарушение установлен административный штраф в размере от двух тысяч до четырех тысяч пятисот рублей.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ² в КоАП РФ введена ст. 19.27, часть 1 которого устанавливает ответственность за представление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов иностранным гражданином или лицом без гражданства, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ч. 3 ст. 19.27 КоАП РФ установлено наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового за нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, совершенное в горо-

прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (часть II), ст. 4326.

¹ О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274; с изм. от 22 июля 2014 г.: вместе с Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 16, ст. 1603.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федер. закон Рос. Федерации от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ; в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4641.

де федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области.

Протоколы об административных правонарушениях, в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», в пределах компетенции соответствующего органа, а также должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 3.1–5 ст. 18.8, чч. 2 и 3 ст. 18.10, ст. 18.11–18.13 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.3, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.7, чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ч. 1 ст. 18.10, чч. 1–4 ст. 18.15, ст. 18.16–18.17, чч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов.

В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, чч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20, ст. 19.27.

§ 2. Административная ответственность за нарушения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства за совершение ими противоправных действий подлежат ответственности на общих основаниях с гражданами России. Главой 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определены общие начала административной, уголовной и материальной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства. «Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ст. 33 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не разграничивает ответственность субъектов по признаку гражданства РФ: «Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о миграционном учёте, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ). Однако конкретные составы правонарушений и меры ответственности за них Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не устанавливают. Конкретные составы правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, а также меры наказания за указанные правонарушения содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, либо в Уголовном кодексе Российской Федерации¹. В зависимости от степени общественной опасности вышеуказанных правонарушений, лица, их совершившие, могут быть привлечены к административной, уголовной либо материальной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ лица, виновные в нарушении административного законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административ-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. от 7 февраля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.

ных правонарушений, которое состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ).

Статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, как нами было сказано ранее, в основном содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» (к данной группе правонарушений относится норма, закрепленная в ст. 19.27 гл. 19 КоАП РФ «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета»).

К особенностям указанных норм КоАП РФ необходимо прежде всего отнести то, что кроме общего субъекта административного правонарушения (вменяемое лицо, достигшее 16 лет) для ряда составов административных правонарушений, связанных с нарушением миграционного режима, характерно наличие специальных субъектов правонарушений – иностранных граждан и лиц без гражданства. Вопрос привлечения специальных субъектов к административной ответственности решается с учетом соответствующих положений КоАП РФ. Общие основы административной ответственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц закреплены ст. 2.6 КоАП РФ, должностных лиц – ст. 2.4 КоАП РФ, юридических лиц – ст. 2.10 КоАП РФ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях впервые установил конституционный принцип равенства перед законом в качестве одного из основополагающих принципов административной ответственности. «Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от ... расы, национальности, языка..., а также других обстоятельств» (ст. 1.4 КоАП РФ), к которым относится и наличие гражданства (подданства). Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчинённости, а также других обстоятельств.

Часть 1 ст. 2.6 КоАП РФ «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц» в дополнение к ст. 1.4 КоАП РФ конкретизирует принцип равенства. В соответствии с положением данной статьи иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение составляет вопрос об административной ответственности иностранных гражд-

дан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, совершивших на территории Российской Федерации административное правонарушение, который в соответствии с ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ, разрешается в соответствии с международными нормами права.

Однако административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не обладающих дипломатической неприкосновенностью, имеет некоторые особенности, отличающие ее от административной ответственности российских граждан. Особенности административной ответственности иностранных граждан заключаются в том, что они подлежат ответственности за нарушения специальных правил, не распространяющихся на граждан России, а также в возможности применения к ним специальных мер государственного принуждения в связи с нарушением установленных требований.

Нельзя не согласиться с мнением Н. Ю. Хаманёвой по поводу того, что в настоящее время большое внимание уделяется проблемам административной ответственности и, что самое важное, ответственности как простого гражданина, так и должностных лиц, а также юридических лиц¹. Особенность административной ответственности должностных и юридических лиц, как специальных субъектов административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации состоит в применении к ним более высоких административных санкций в сравнении с физическими лицами, что связано с административно-правовым статусом этих субъектов. Несмотря на обобщение этих субъектов в понятие «принимающая сторона»², законодатель предусматривает различную меру наказаний для каждого из них.

Установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения является административное наказание. В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ основными целями применения административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В этих целях ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательно устанавливает перечень видов административных наказаний, применяемых к лицам, совершившим административное правонарушение. Система административных наказаний строго определена законодателем, и административными наказаниями счи-

¹ Хаманёва Н. Ю. Проблемы административной ответственности // Административная ответственность: сборник статей по материалам четвертого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / под ред. М. М. Славина. М.: ИПП РАН, 2001. С. 7.

² О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ.

таются лишь те меры правового характера, которые законодатель отнёс к таковым. Принято считать, что система административных наказаний отражает взгляд законодателя на роль и место административной ответственности в борьбе с административными правонарушениями¹. Правовая значимость системы административных наказаний обусловлена, прежде всего, адекватностью ее понимания как законодателем, так и правоприменителем. Обязательность такого понимания ... означает недопустимость условного подхода к ее определению, поскольку в противном случае таковая лишалась бы какого бы то ни было смысла и правового значения². В КоАП РФ этот перечень составляют десять видов административных наказаний.

За административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации КоАП РФ предусмотрено только четыре вида административных наказаний, а именно:

- предупреждение;
- административный штраф;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- административное приостановление деятельности.

В соответствии с положениями ст. 3.3 КоАП РФ предупреждение, административный штраф и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных наказаний.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Предупреждение – мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба (ст. 3.4 КоАП РФ).

¹ См.: Винаркевич М. Р., Полянский И. А. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации): учеб. пособие. Хабаровск: Изд-во «Магеллан», 2005. С. 85.

² Максимов И. В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н. М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 167.

В рассматриваемой сфере иностранные граждане или лица без гражданства могут быть привлечены к административной ответственности в виде предупреждения по ч. 1.1 ст. 18.2 «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне» за нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне, либо по ч. 2 ст. 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» за нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Административный штраф предусмотрен в качестве основной меры наказания за каждое из рассматриваемых правонарушений. Содержание административного наказания в виде административного штрафа представляет собой денежное взыскание, выраженное в рублях (ст. 3.5 КоАП РФ). Сущностной характеристикой штрафа является его размер. Штраф за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России законодательно установлен в относительно – определенной форме, предусматривающей высший и низший его пределы. Относительно – определенная форма санкции в виде административного штрафа дает возможность судье (ст. 23.1 КоАП РФ) либо должностным лицам органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ст. 23.3 КоАП РФ) «индивидуализировать размер штрафа, налагаемого в пределах, установленных законом, с учетом характеристики правонарушения, личности правонарушителя, степени его вины, имущественного положения, а также обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность правонарушителя¹.

Современная тенденция усиления ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации применительно к рассматриваемому виду административного наказания выражается в существенном увеличении размеров штрафных санкций.

Максимальный размер штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства, составил до десяти тысяч рублей (за повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.8) (ч. 5 ст. 18.8 КоАП РФ), на граждан Российской Федерации за правонарушения рассматриваемой категории также налагается штраф в размере до семи тысяч рублей. Размер штрафа, налагаемого на должностных лиц, составляет до семидесяти тысяч рублей, размер штрафа, налагаемого на юридических лиц – до миллиона рублей.

¹ Мишунина А. А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 120.

Таким образом, в настоящее время законодателем предусмотрены значительные размеры административного штрафа, налагаемого за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

Мы поддерживаем точку зрения О. В. Катаевой о необходимости законодательно расширить перечень административных наказаний за нарушения в данной сфере, что позволит гибко варьировать применением различных мер административных наказаний, в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств совершенного правонарушения¹.

В этих целях Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189 за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации впервые введена еще одна основная мера наказания – административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ), применяемая к специальным субъектам административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ – юридическим лицам. Сегодня возможность применения этого вида наказания законодатель связывает с такими правонарушениями, как ч. 2 ст. 18.13, ч. 1, ч. 2, ч. 3, ч. 4 ст. 18.15, ч. 1, ч. 2, ч. 3 ст. 18.16, ч. 1, ч. 3 ст. 18.17.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограниче-

¹ Катаева О. В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории российской федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007.

ний на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, в области деятельности по возврату просроченной задолженности, в области применения контрольно-кассовой техники, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности назначается судьей.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Таким образом, законодательством РФ об административных правонарушениях для обеспечения достижения целей административного наказания в отношении юридических лиц предусмотрена как альтернатива административному штрафу более строгая мера – административное приостановление деятельности.

В целях упорядочения процессов трудовой миграции считаем логичным предложить ввести в КоАП РФ в качестве альтернативной, более строгой меры административного наказания для должностных лиц дисквалификацию на срок до трех лет.

В соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей (ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ).

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ). Эта мера административного наказания может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к лицам, занимающимся частной практикой, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, либо к тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта, занимающим должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо к экспертам в области промышленной безопасности, медицинским работникам, фармацевтическим работникам (ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ).

Мы предлагаем внести изменения в состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного

гражданина или лица без гражданства», установив дисквалификацию как меру административной ответственности за повторность правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи: «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».

Особенности ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания в Российской Федерации обусловлены особенностями их правового статуса и заключаются в том, что они подлежат ответственности за нарушения специальных правил режима пребывания на территории России, не распространяющихся на граждан России, а также в возможности применения к ним специальных мер государственного принуждения в связи с нарушением установленных требований.

В соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ только иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации. Возможность назначения административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства законодатель связывает с совершением этими лицами следующих видов административных правонарушений: ч. 2 ст. 18.1, ч. 1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4, ч. 1, ч. 1.1, ч. 2, ч. 3, ч. 3.1, ч. 4, ч. 5 ст. 18.8, ч. 1, ч. 2, ч. 3 ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1, ч. 3 ст. 19.27 КоАП РФ.

В составах данных административных правонарушений иностранные граждане и лица без гражданства выступают в качестве специальных субъектов. Следует особо выделить характерные черты административного выдворения, позволяющие его отличить от такой меры принудительного воздействия, как депортация.

Депортация по своей правовой природе не является мерой административного наказания, поскольку не включена законодателем в перечень административных наказаний, установленный ст. 3.2 КоАП РФ. Это мера административного принуждения, которая определена в ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» как «принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации» (ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ). Применяется, в отличие от административного выдворения, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих статуса лиц, законно проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации, или пересекающих Государственную границу Российской Федерации с территорией иностранного государства без установленных для въезда в Россию документов, если в

отношении указанных нарушителей отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении.

Федеральное законодательство предусматривает следующие основания депортации иностранных граждан за пределы России (ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г., ст. 31; «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г., ст. 25.10):

а) если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации сокращен, данные лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение трех дней;

б) если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину (лицу без гражданства), аннулированы, данные лица обязаны выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней.

Случаи аннулирования выданного разрешения на временное проживание или вида на жительство перечислены в статьях 7 и 9 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Если в деянии иностранного гражданина или лица без гражданства усматриваются признаки состава административного правонарушения, за совершение которого КоАП РФ предусмотрено административное выдворение, данное лицо на основании решения суда подлежит административному выдворению.

Содержание административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – должностными лицами (ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Но в ходе сравнительно-правового анализа норм, предусматривающих ответствен-

ность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения режима пребывания на территории Российской Федерации установлено, что КоАП РФ не содержит норм, где административное выдворение дано как самостоятельный, основной вид наказания. Иностранному гражданину или лицу без гражданства не может быть назначено наказание в виде административного выдворения без назначения административного штрафа.

В то же время, иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство, зачастую неплатежеспособны. В подавляющем большинстве случаев цель административного наказания иностранных граждан и лиц без гражданства может быть достигнута именно административным выдворением за пределы Российской Федерации. Поэтому судьи вынуждены выносить постановления о назначении административного наказания в отношении этих лиц в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России, зная, что штраф не будет взыскан.

Чтобы устранить имеющиеся противоречия, считаем целесообразным изменить санкции статей КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения режима пребывания в Российской Федерации, альтернативно предусмотрев административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации в качестве основного наказания, применяемого по решению суда в зависимости от конкретных обстоятельств дела.

Административное выдворение и депортация иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания, иммиграционных правил или правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации как меры административно-принудительного характера влекут за собой определенные негативные правовые последствия для данной категории лиц.

Так, законодателем не разрешается въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае, если:

1) это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения, за исключением случаев, предусмотренных абзацем вторым пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»¹;

2) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Россий-

¹ О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции): Федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ: в ред. от 23 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 14, ст. 1212.

ской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

2.1) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение десяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

2.2) в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в соответствии со статьей 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

3) иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

4) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, – до их представления;

5) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, – до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан;

6) при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

7) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе если этот гражданин включен в список граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию¹;

8) иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;

9) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме;

10) иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

11) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

12) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше ста восьмидесяти суток, но не более двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня выезда из Российской Федерации;

13) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного фе-

¹ Распространяется на граждан государств, которые приняли решение о запрете въезда граждан Российской Федерации на территории этих государств и об аресте активов граждан Российской Федерации по мотиву причастности граждан Российской Федерации к нарушениям прав человека в Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ).

деральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение десяти лет со дня выезда из Российской Федерации (ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Если въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства ограничен по основаниям, предусмотренным подпунктами 2, 2.1, 2.2, 3 и 7 части первой ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, пограничные органы федеральной службы безопасности и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, проставляет соответствующую отметку в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства.

Иностранному гражданину или лицу без гражданства, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию по одному из оснований, предусмотренных частью первой ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, въезд на территорию Российской Федерации разрешается при наличии письменного подтверждения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, о применении в отношении указанных иностранного гражданина или лица без гражданства процедуры реадмиссии с указанием даты и предполагаемого пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Кроме того, законом установлены случаи, когда иностранным гражданам или лицам без гражданства выезд из Российской Федерации может быть ограничен, если они:

1) в соответствии с законодательством Российской Федерации задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, – до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;

2) осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания, за исключением иностранных граждан или лиц без гражданства, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, в случае отсутствия у них в соответствии с решением суда материальных обязательств перед потерпевшей стороной;

3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

4) не выполнили предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, – до выполнения этих обязательств;

5) привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания (ст. 28 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ).

Заканчивая анализ административной ответственности, установленной Кодексом РФ об административных правонарушениях за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации хотелось бы обратить внимание на то, что наведение порядка в миграционной сфере невозможно только путем ужесточения ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ. Современное российское общество заинтересовано в притоке мигрантов. «Скорее всего, без ежегодного миграционного притока не могут быть достигнуты стабилизация численности населения России и поддержание трудового потенциала на уровне, достаточном для устойчивого экономического развития»¹. В этих целях принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»². Поэтому необходимо дифференцированно подходить к вопросу административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, с учетом личности нарушителя, формы его вины и обстоятельств совершенного правонарушения и др. Считаем, что к лицам, совершившим административное правонарушение в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, впервые с неосторожной формой вины целесообразно применение такой меры административного наказания, как предупреждение.

¹ Рыбаковский Л. Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы // Социс. 2005. № 3. С. 81.

² О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637: в ред. от 7 декабря 2016 г.: вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26, ст. 2820.

Глава 2.
**Особенности рассмотрения дел об административных
правонарушениях в области обеспечения режима пребывания
иностранных граждан и лиц без гражданства
на территории Российской Федерации**

**§ 1. Проблемы, возникающие при квалификации административных
правонарушений в области режима обеспечения пребывания
иностранных граждан или лиц без гражданства на территории
Российской Федерации**

Неотъемлемой частью деятельности органов внутренних дел по применению законодательства об административных правонарушениях является квалификация административных правонарушений, которая заключается в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включёнными законодателем в конструкцию определенного состава. Результат сопоставления выражается в правовой оценке совершённого деяния, она заключается в выводе о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной нормой административного права¹.

Выявление признаков деяния осуществляется путем сбора и оценки доказательств, на основе которых выстраивается модель совершенного правонарушения (место, время, способ, средства и обстоятельства совершения правонарушения и др.). Из всех известных обстоятельств содеянного выбираются наиболее значимые признаки, которые определяют правовую характеристику совершенного правонарушения.

Есть противоправные деяния, которые всегда квалифицировались и будут квалифицироваться как административные правонарушения². В исследуемой группе правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ к таковым возможно отнести нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.12 КоАП РФ). Вместе с тем немало деяний могут рассматриваться либо как административное правонарушение, либо как преступление в зависимости от ряда обстоятельств³.

¹ См.: Антипов В. Г., Соловьёв В. Н. Административное правонарушение и административная ответственность. Состав административного проступка: лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003. С. 41.

² См.: Административное право: учебник. Часть вторая. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 7.

³ См.: Там же.

По исследуемому вопросу нарушения правил режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

Ряд норм уголовного закона (далее – УК РФ) устанавливает ответственность за совершение преступлений, связанных с миграционными процессами (ст. 127.1 – Торговля людьми; ст. 127.2 – Использование рабского труда; ст. 205 – Терроризм; ст. 322 – Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации). Уголовную ответственность непосредственно за организацию незаконной миграции устанавливает ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции».

Указанная статья состоит из двух частей, объединенных объектом посяательства на общественные отношения, направленные на обеспечение и организацию законного въезда и выезда с территории России иностранных граждан или лиц без гражданства, их законного пребывания в Российской Федерации или законного транзитного проезда через ее территорию. Часть 1 ст. 322.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через ее территорию. Часть 2 данной статьи предусматривает квалифицирующие признаки состава преступления, такие как совершение деяния группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо в целях совершения преступления на территории Российской Федерации. Основным отличием, позволяющим отграничить указанное преступление от аналогичного административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ (Незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации), является общественная опасность. В отличие от административно-наказуемого аналога, ст. 322.1 УК РФ предусматривает деяние в виде активного действия лица: «организация незаконной миграции», в то время как ст. 18.14 КоАП РФ предполагает деяние как в форме действия, так и бездействия: «непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использование его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями...» (ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ), «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 одним или несколькими нарушителями, если указанное

деяние не являлось пособничеством в преступлении» (ч. 2 ст. 18.14 КоАП РФ). В отличие от административно-наказуемого деяния, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ, которое может совершаться как умышленно, так и неосторожно, уголовная ответственность за организацию незаконной миграции устанавливает форму вины только в виде прямого умысла, кроме того ч. 2 ст. 322.1 УК РФ предусматривает общественно опасный способ совершения правонарушения – группой лиц по предварительному сговору или в организованной группе, а также наличие тяжких последствий – в целях совершения преступлений на территории Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил режима пребывания иностранных граждан и лиц без граждан на территории РФ, в основном содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» (исключение составляет ст. 19.27 КоАП РФ). В большинстве своем данные статьи имеют сложные правовые конструкции, предусматривающие ответственность за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России как российских граждан, должностных и юридических лиц, так и иностранцев и лиц без гражданства, иностранных юридических лиц.

Второй, наиболее сложный этап квалификации – решение вопроса о том, какая административно-правовая норма предусматривает это деяние. На данном этапе необходимо выяснить признаки, характерные для конкретного вида административного проступка. Всю совокупность признаков сопоставить в большинстве случаев невозможно, в связи с чем квалификация правонарушений осуществляется поэтапно.

Квалификация административных правонарушений начинается с выяснения объективной стороны деяния, поскольку именно она лежит в основе разграничения административных правонарушений и сходных с ними преступлений. Первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие деяние¹. В общетеоретическом понимании объективная сторона правонарушения представляет собой его внешнюю характеристику, внешнее описание совершенного лицом противоправного деяния². Ученые-административисты разделяют данную точку зрения при

¹ Катаева О. В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории российской федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007.

² См.: Общая теория государства и права: академический курс. В 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М.: «Зерцало», 1988. С. 583.

определении объективной стороны административных правонарушений. Так, А. С. Телегин также определяет ее как «совокупность признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, последствия, время, место и иные обстоятельства его совершения»¹. Несколько более конкретно, на наш взгляд, определяют объективную сторону правонарушения В. Г. Антипов и В. Н. Соловьев, как «совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения»².

В качестве элементов, составляющих объективную сторону правонарушения, обычно рассматривают: а) само противоправное действие или бездействие; б) вред, причиненный данным действием или бездействием для общественных отношений; в) наличие причинно-следственных связей между совершенным противоправным деянием и наступившим вредом; г) время, место и иные обстоятельства, при которых было совершено противоправное деяние; д) приемы и средства правонарушения³.

Вместе с тем обособление объективной стороны административного правонарушения носит относительный, условный характер. Административный деликт как акт поведения человека, посягающий на охраняемые административным законодательством общественные отношения и интересы (блага), представляет собой неразрывное единство объективных и субъективных элементов. Так, внешние признаки правонарушения позволяют судить о психическом отношении лица к содеянному, т. е. о характере его вины. В то же время объективной стороне принадлежит особое место в составе административного правонарушения, поскольку именно ее признаки составляют основное содержание диспозиций Особенной части статей КоАП РФ. А поскольку существует немало внешне сходных административных проступков, то именно объективные признаки, указанные в диспозиции статьи Особенной части КоАП РФ, позволяют разграничить их между собой (например, такие административные правонарушения как нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах, в том числе в торговых комплексах (ст. 18.16 КоАП), и несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17).

¹ Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 6.

² Антипов В. Г., Соловьев В. Н. Административное правонарушение и административная ответственность. Состав административного проступка: лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003. С. 31.

³ Общая теория государства и права: академический курс. В 2 т. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. М.: «Зерцало», 1988. С. 585.

С учетом объективной стороны происходит разграничение административных правонарушений и имеющих заметное сходство с ними преступлений. Обязательный элемент объективной стороны – деяние (действие или бездействие) лица. Действие – это активное нарушение лицом установленных правил (например, привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у них разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом), бездействие – пассивное поведение гражданина, которое признается неправомерным, если в соответствии с законом лицо должно выполнять юридические обязанности (например, несоблюдение правил миграционного учета, уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока). Как нами было сказано ранее, по способу совершения деяния такой административный деликт, как незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.14 КоАП), отличается от уголовно наказуемого деяния – организация незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ).

Большинство составов административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации являются формальными, т. е. ответственность за их совершение наступает независимо от того, наступили ли непосредственные материальные последствия поступка.

При квалификации административных правонарушений с материальным составом учитывается как характер деяния, так и его последствия, которые также требуют установления, доказывания и оценки правоприменителей. Кроме того, объективная сторона таких правонарушений должна содержать причинную связь между деянием и наступившими вредными последствиями. Вывод о наличии причинной связи является обоснованным в том случае, если наступившие последствия без противоправного деяния были бы невозможны. Так, диспозиции ч. 1 и ч. 2 ст. 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации» предполагают наступление вредных последствий бездействия транспортной или иной организации, осуществляющей международную перевозку (ч. 1 ст. 18.14), а также физических лиц, пересекающих по частным делам Государственную границу Российской Федерации (ч. 2 ст. 18.14) в виде незаконного пересечения или попытки незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями.

Противоправное деяние может выражаться в единовременных действиях или продолжаться в течение некоторого времени, в связи с чем различаются длящиеся и продолжаемые проступки. Длящимся признается деяние, сопряженное с длительным невыполнением правовой обязанности (например, уклонение иммигранта от проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля и др.). Продолжаемое

правонарушение состоит из ряда тождественных неправомерных действий, которые объединены единым умыслом и образуют единый поступок (нарушение работодателем правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы).

Такие признаки объективной стороны, как место, время и способ совершения проступка многими авторами в административно-правовой литературе названы «факультативными»¹ или «дополнительными (вспомогательными)»². Но при квалификации составов административных правонарушений рассматриваемой категории перечисленные признаки нередко являются обязательными, квалифицирующими.

Места совершения данных административных правонарушений являются обязательным признаком, если на них указывается в диспозиции нормы права (нарушение привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)). Кроме того, законодательно определены места, доступ в которые для иностранных граждан ограничен. Эти места установлены п. 1 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Постановлением 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»³.

Такой признак, как время совершения административных правонарушений, совершенных в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, также имеет значение для их квалификации. Для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан «запрещенным временем» пребывания на территории России является время нахождения по истечении срока действия визы или срока, установленного Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, «запрещенным» признается время пребывания после 90 суток, если по истечении данного срока не получено разре-

¹ См.: Кисин В. Ф. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991. С. 22.

² См.: Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. М., 1988. С. 42.

³ Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 октября 2002 г. № 754: в ред. от 14 июля 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41, ст. 3995.

шение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание¹.

Способ совершения административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, как признак объективной стороны их составов представляет собой «...порядок, форму, последовательность действий, приемы, применяемые нарушителем»².

Такой способ совершения правонарушения включает в себя методы или приемы, применяемые правонарушителем. Противоправным действием признается проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации без соответствующего разрешения либо по подложным документам. Квалифицирующим признаком объективной стороны состава административного правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является отсутствие: у временно пребывающего иностранного гражданина – визы, у временно проживающего иностранного гражданина – разрешения на временное проживание, у постоянно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина – вида на жительство.

После установления признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения.

В общетеоретическом смысле под объектом правонарушения понимаются «те урегулированные и охраняемые правом общественные отношения, которым противоправными действиями или бездействием причиняется ущерб»³. В теории административного права существуют различные подходы к определению объекта административного правонарушения. Так, В. Г. Антипов и В. Н. Соловьев считают, что «объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает правонарушитель»⁴. На наш взгляд, более полно сущность объекта административного правонарушения отражает определение Д. Н. Бахраха: «Объект административного правонарушения – общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняе-

¹ См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; в ред. от 3 июля 2016 г.

² Бахрах Д. Н. Понятие и основания административной ответственности // Административная ответственность (часть общая): учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 38.

³ Общая теория государства и права: академический курс. В 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: «Зерцало», 1988. С. 583.

⁴ Антипов В. Г., Соловьев В. Н. Административное правонарушение и административная ответственность. Состав административного проступка: лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003. С. 29.

мые мерами административной ответственности»¹. Сходное определение объекта административного правонарушения дает А. С. Телегин: «Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, которые регулируются различными отраслями права и охраняются административными санкциями»². Общественные отношения в целом характеризуются как отношения между людьми во всем их многообразии. В рамках определенной системы общественных отношений происходит становление человека как личности. Общественные отношения – это сложное структурное образование. В науке выделяются следующие элементы общественных отношений: во-первых, субъекты (участники отношений) – государство, его правомочные органы, общественные организации, трудовые коллективы, личность; во-вторых, взаимосвязь между субъектами, их деятельность или позиции по отношению друг к другу, определенные права и обязанности; в-третьих, социальные ценности, по поводу которых возникают общественные отношения (предмет отношений)³.

В структуре общественных отношений прежде всего необходимо выделить предмет, по поводу которого они возникают. Например, в качестве предмета административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России выступает установленный порядок пребывания данной категории лиц в России.

Как правило, ученые-административисты выделяют общий, родовый и непосредственный объекты административного правонарушения⁴. Классификация объектов административных правонарушений как общего (вся совокупность охраняемых административным законодательством общественных отношений), родового объекта (отдельные однородные группы общественных отношений) и непосредственного объекта (конкретное общественное отношение), по аналогии с классификацией объектов преступных посягательств, на наш взгляд, достаточно логична.

Общий объект административного правонарушения – это вся совокупность общественных отношений, указанных в ст. 1.2 КоАП РФ. К ним относятся «права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок и общественная безопасность, собственность, законные экономические интересы физических

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. Норма, 2004. С. 499.

² Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учеб. пособие. М.: ЦОКРК МВД России, 2005. С. 6.

³ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учеб. / М. П. Журавлёв (и др.); под ред. А. И. Рарога. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 61.

⁴ Телегин А. С. Указ. соч.; Антипов В. Г., Соловьев В. Н. Указ. соч.

и юридических лиц, общества и государства». Таким образом, общий объект является единым для всех административных правонарушений.

Родовой объект – относительно самостоятельная группа отношений общего объекта административного правонарушения. Это однородные, близкие по содержанию или сфере (отрасли) общественные отношения. Родовым объектом группы исследуемых нами правонарушений, как было сказано выше, является режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Отдельно взятый административный проступок причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а конкретному общественному отношению. Конкретное общественное отношение, на которое посягает административный проступок, является непосредственным объектом правонарушения. Так, непосредственным объектом правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, а непосредственным объектом ст. 18.11 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с соблюдением иммиграционных правил.

Субъектом административного правонарушения признается физическое или юридическое лицо, виновным деянием которого причинен вред личным или общественным интересам¹. Традиционно в науке субъектом правонарушения признаются физические и юридические лица, обладающие способностью и возможностью нести юридическую ответственность за свои противоправные деяния (деликтоспособность)². Понятие субъекта административного правонарушения включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо (юридическое или физическое), чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением³. Выделяют общие и специальные признаки.

Наличие общих признаков необходимо для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относят возраст и вменяемость лица. КоАП РФ устанавливает административную ответственность за совершенные правонарушения только для лиц, достигших к моменту их совершения 16 лет, следовательно, это обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вторым обязательным признаком субъекта административного проступка – вменяемость лица, т. е. способность осознавать фактический характер и противоправность своих действий и руко-

¹ См.: Агапов А. Б. Административная ответственность. М., 2000. С. 37.

² См.: Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. Т. 2 / под ред. М. Н. Марченко. Теория права. М.: «Зерцало», 1988. С. 583.

³ См.: Антипов В. Г., Соловьёв В. Н. Административное правонарушение и административная ответственность. Состав административного проступка: лекция. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003. С. 34.

водить ими. Статья 2.8 КоАП РФ определяет, что физическое лицо, которое во время совершения противоправного деяния находилось в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности. Лицо признается невменяемым при наличии медицинского критерия (наличие у лица хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или болезненного состояния) и юридического критерия (степень влияния психического заболевания (иного болезненного состояния) на способность сознавать фактический характер и противоправность своих действий и руководить ими).

Для ряда составов административных правонарушений, связанных с нарушением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, характерно наличие специальных субъектов правонарушений – иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.8, ст. 18.10 КоАП РФ и др.), российских должностных лиц и юридических лиц (ч. 1 ст. 18.9 КоАП РФ), иностранных юридических лиц (ч. 3 ст. 18.17 КоАП РФ).

Квалификация административного проступка по субъекту имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения. Как правило, установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности не составляет. Проблемы в правоприменительной практике возникают при квалификации деяния по признакам административного правонарушения со специальным субъектом. Так, административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц регламентирована ст. 2.6 КоАП РФ, в соответствии с ч. 1 которой иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях. Однако при квалификации составов административных правонарушений с вышеуказанными специальными субъектами необходимо учитывать положения ч. 3 ст. 2.6 КоАП, в соответствии с которой вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права. Таким образом, наличие вышеназванных условий означает отсутствие состава административного правонарушения. Административная ответственность должностных лиц как специального субъекта административного права регламентирована ст. 2.4 КоАП РФ, в которой также содержится подробное разъяснение понятия должностного лица. Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции

представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. К должностным лицам приравниваются и индивидуальные предприниматели, т. е. физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Правовая основа привлечения к административной ответственности юридических лиц закреплена в статье 2.10 КоАП РФ. Отсутствие у лица законодательно установленных признаков специального субъекта может исключать наличие состава административного проступка.

Военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов за совершение административных правонарушений несут ответственность по дисциплинарным уставам. В то же время, за нарушение правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропусков через Государственную границу Российской Федерации эти лица несут ответственность на общих основаниях. Однако к ним не применяется административный арест, а к военнослужащим, проходящим службу по призыву и штраф. Материалы о привлечении указанных лиц к административной ответственности передаются по месту службы нарушителей для применения дисциплинарного воздействия.

Субъективную сторону правонарушения составляют: вина нарушителя, мотив и цели, которыми он руководствовался при совершении правонарушения¹. Обязательным признаком субъективной стороны административного проступка является вина, т. е. психическое отношение физического лица к своим деяниям и их последствиям, которая может быть в форме умысла и неосторожности. В первом случае правонарушитель сознает противоправный характер своего деяния и желает наступления вредных последствий или же сознательно допускает их, либо относится к ним безразлично. Во втором случае лицо не осознает общественно вредного характера своих действий, хотя должно и могло это предвидеть, либо субъект легкомысленно надеется предотвратить вредные последствия своих действий. Квалификация по субъективной стороне предполагает изучение и оценку

¹ См.: Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 11.

поведения лица в момент совершения противоправного деяния, а нередко и до, и после его совершения, позволяет выявить отношение лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, сделать вывод о виновности совершенных им действий, определить форму вины и цель их совершения. Для квалификации многих административных правонарушений достаточно установление того, что деяние совершено виновно. Форма вины в большинстве случаев на правовую оценку содеянного не влияет.

С субъективной стороны правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации могут совершаться как умышленно (ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ), когда виновный осознает, что он нарушает существующий режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации и желает или сознательно допускает такого рода нарушение, так и неосторожно (ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ), когда лицо не осознает общественно вредного характера своих действий, хотя могло и должно было осознавать.

Отсутствие со стороны лица умысла на совершение противоправных действий, а также неустановление признаков неосторожности в его деянии оценивается как отсутствие основания для наложения на лицо административного наказания.

§ 2. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Законом установлены специальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Выполнение их гарантирует права граждан, привлекаемых к ответственности, позволяет установить истину по делу и объективно разрешить его по существу¹.

Административное производство – это осуществляемое в определенном процессуальном порядке разбирательство по делу об административном правонарушении, правовую основу которого составляет Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Административное производство по делам о правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации наряду с общими правилами имеет ряд особенностей, обусловленных тем, что кроме общего субъекта административного правонарушения ряд административно-правовых норм в указанной сфере предполагают наличие специальных субъектов, обладающих особым административно-правовым статусом – во-первых, иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица, во-вторых – российские должностные и юридические лица.

В разделах 4, 5 Кодекса РФ об административных правонарушениях сформулированы общие принципы и задачи производства, права и обязанности его участников и другие аспекты, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях. К основным задачам законодатель относит: «всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причины и условий, способствовавших совершению административных правонарушений» (ст. 24.1).

Производству по делам об административных правонарушениях присущ ряд принципов, которые вытекают из задач юрисдикционной деятельности. Важнейшие из них: принцип законности, достижение объективной истины, право на защиту, презумпция невиновности, принцип равенства, открытость, оперативность².

Как и любая разновидность юридического процесса, производство по делам об административных правонарушениях развивается во времени как

¹ См.: Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? М.: Сов. Россия, 1990. С. 78.

² См.: Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учебное пособие. М.: ЦОКР ИВД России, 2005. С. 77.

последовательный ряд сменяющих друг друга фаз развития (стадий)¹, которые относятся к основным элементам данного производства. В юридическом смысле процессуальная стадия понимается как совокупность процессуальных действий и решений, принимаемых компетентными органами, объединённых общей задачей и завершаемых выводами по делу².

Исследуя данный вопрос, ученый-административист В. В. Головкин приходит к выводу, что анализ норм КоАП РФ позволяет вести речь о четырех стадиях производства по делу об административном правонарушении: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановления и решения (факультативная стадия), исполнение постановления по делу об административном правонарушении³. Подобные аргументы приводят такие учёные, как Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин, А. С. Телегин⁴.

Вместе с тем некоторые авторы рассматривают пять стадий производства (например, стадия рассмотрения дела и стадия принятия по делу решения) или даже шесть – обжалования и опротестования⁵.

Остановимся на традиционной классификации стадий административного производства и рассмотрим особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, возникающие на каждой из его стадий.

Начальной стадией производства по делу об административном правонарушении признается возбуждение дела в соответствии с положениями гл. 28 КоАП РФ. Ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ законодательно устанавливает следующие поводы к возбуждению дела об административном правонарушении:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2000. С. 307.

² См.: Кобликов А. С. Учебник уголовного процесса. М., 1995. С. 11.

³ См.: Административное право: учебник. Часть вторая. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 255.

⁴ См.: Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: учебник / под ред. А. П. Коренева. М.: Моск. Акад. МВД России, Центр юрид. лит. «Щит», 2002. С. 241; Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 676–695; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: «Юрид. центр Пресс», 2004. С. 510–523; Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учеб. пособие. М.: ЦОКР ИВД России, 2005. С. 79.

⁵ Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 14.

2) 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;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ);

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в установленных законом случаях транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Указанные факты, статьи, материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из установленных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, содержание ст. 28.1 КоАП РФ неоднократно обращает нас к понятию должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях. В связи с этим особое внимание заслуживают положения ст. 28.3 КоАП РФ, которая впервые в практике отечественного законодательства об административных правонарушениях дает перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Первая часть данной статьи относит составление таких протоколов к компетенции должностных лиц органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях данного вида в соответствии с гл. 23 КоАП РФ. Вторая часть ст. 28.3 КоАП РФ в дополнение к части первой устанавливает перечень должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, должностных лиц иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями

ми, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им осуществления полномочий РФ по государственному контролю и надзору на основании федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ о передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принятых в соответствии с федеральными законами, либо заключенных в соответствии с федеральным законом соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий, указанных в ст. 28.3 КоАП РФ, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Кроме того, Министр внутренних дел России утвердил Перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ¹, в который вошли должностные лица подразделений по вопросам миграции.

Таким образом, компетенция по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации складывается из положений гл. 23 КоАП РФ, ст. 28.3 КоАП РФ и приказа МВД России от 5 мая 2012 г. № 403.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 3.1–5 ст. 18.8, чч. 2 и 3 ст. 18.10, ст. 18.11–18.13 КоАП РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 2 и 3 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.3, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.7, чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ч. 1 ст. 18.10, чч. 1–4 ст. 18.15, ст. 18.16–18.17, чч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов.

В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, преду-

¹ О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403: в ред. от 7 ноября 2016 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36.

смотренных чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, чч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20, ст. 19.27.

Законодательное закрепление перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, на наш взгляд, имеет исключительную важность, поскольку призвано обеспечить эффективность применения административных наказаний и исключить возможность проявления непрофессионализма, и субъективизма при подходе к делу.

Практика показывает, что протокол об административном правонарушении является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства проступка. Поэтому от того, насколько грамотно и мотивированно он составлен, зависит правильность рассмотрения дела по существу¹.

КоАП РФ и иными нормативными правовыми актами (большей частью, ведомственными) устанавливаются жесткие правила составления протокола об административном правонарушении. Порядок составления протокола четко урегулирован. Перечень сведений, которые необходимо указывать в протоколе об административном правонарушении, закреплен в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ. Это, во-первых, сведения о дате и месте составления протокола, а также данные должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении. Во-вторых, это сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, данные свидетелей и потерпевших, если таковые имеются. И наконец, сведения об обстоятельствах совершения административного правонарушения (место, время совершения и событие административного правонарушения, статья Кодекса РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело). При этом объяснение правонарушителя – обязательный элемент в структуре административной ответственности. Но он обязателен «не в смысле того, что виновный субъект должен дать объяснения по поводу своих действий, а в том, что у него есть право сказать об этих действиях правду, привести аргументы, которые оправдывают их»².

Кроме того, в протоколе об административном правонарушении могут содержаться иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Учитывая исключительную важность объективности составления протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения

¹ Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел: учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 80.

² Бельский К. С. К вопросу об определении понятия административной ответственности // Адм. право и адм. процесс: Актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 182.

режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации для дальнейшего производства, нами в рамках проведения научного исследования изучены архивные материалы двадцати пяти дел об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации, хранящиеся в архивах Советского и Заводского районных судов г. Орла.

По данным делам нами проведен анализ полноты и объективности составления протоколов об административных правонарушениях, поскольку именно такой протокол является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства совершения правонарушения в исследуемой сфере. Результаты проведенной работы показали, что в некоторой части протоколов об административных правонарушениях имеют место нарушения требований, предъявляемых к данному виду документов.

Выявлены, например, факты нарушений процессуальных требований КоАП РФ. Так, ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ обязывает должностное лицо при составлении протокола об административном правонарушении разъяснять физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу их права и обязанности, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, о чем делается запись в протоколе. В то же время в протоколе 57 ОР № 709616, составленном 14 февраля 2016 года, об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, составленном в отношении гражданина Узбекистана Мамедова Эльнура Мансуровича, отсутствовала его подпись в том, что ему разъяснены права и обязанности, а также сведения о желании данного гражданина иметь адвоката.

Огромное значение для правильной квалификации правонарушения имеет правильное описание самого противоправного деяния, т. е. место, время совершения проступка, нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, описание самого противоправного деяния. Анализ объективности составления протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства показал, что, в протоколах нередко употребляются общие фразы, такие как «нарушил режим пребывания в России». При назначении административного наказания существенное значение имеют сведения, характеризующие личность нарушителя, например, имеет ли он судимость, подвергался ли ранее административным наказаниям. Эти сведения должностные лица вносят в протокол об административном правонарушении, как правило, со слов нарушителя, отметка о проверке сведений о нарушителе по базе данных ИЦ УМВД России по Орловской области производится не всегда.

К существенным недостаткам относятся факты проявления элементарной небрежности при составлении протоколов об административных правонарушениях, а именно, плохо читаемый почерк, недопустимые исправления и сокращения слов и др. Так, в протоколах об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ, составленных в отношении гр-н Узбекистана Гафаровой Лилы Ковляметовны (57 ОР № 684299) и Отажонов Замирхона Тухтасиновича (57 ОР № 395202), фабулы правонарушений буквально обрываются на полуслове. В протоколе об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.8 КоАП РФ в отношении гр-на Украины Соловей Александра Ивановича (57 ОР № 465921) не указана фамилия лица, составившего данный документ.

Итак, проведенный анализ показал, что при составлении протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации допускаются нарушения.

Рассмотрение дела об административном правонарушении – центральная стадия, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности¹.

При переходе к рассмотрению особенностей производства об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на стадии рассмотрения дела, необходимо более детально остановиться на компетенции в данном вопросе судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории в соответствии с гл. 23 КоАП РФ.

Исходя из положений ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, предусмотренных чч. 3.1–5 ст. 18.8, чч. 2 и 3 ст. 18.10, ст. 18.11–18.13 КоАП РФ. В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ, органы внутренних дел (полиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных чч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ст. 18.9, чч. 1 и 4 ст. 18.10, ст. 18.15–18.18, ч. 1 ст. 18.19, ст. 18.20, ст. 19.27.

Возникает вопрос, в каких же конкретных случаях дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.15–18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются органами, уполномоченными на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции самостоятельно, а в каких направляются для рассмотрения в судебную инстанцию.

¹ См.: Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 202.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 дает толкование таким образом: «судьи рассматривают также отнесенные к компетенции иных органов (должностных лиц) дела, указанные в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, при условии, что они были переданы на их рассмотрение в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначения которых отнесено к исключительной компетенции судей» (абз. «в» п. 3)¹.

К таким видам наказания, назначаемым за административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, относятся административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за ее пределы, а также административное приостановление деятельности.

По смыслу ст. 3.10 КоАП РФ административное наказание в виде административного выдворения за пределы РФ в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства устанавливается и назначается судьей. Исключение составляют случаи, когда иностранным гражданином или лицом без гражданства административное правонарушение совершено при въезде в Российскую Федерацию (в таком случае такой вид наказания назначается должностными лицами пограничных органов).

Таким образом, передача дел об административных правонарушениях исследуемой категории, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства на рассмотрение в судебную инстанцию связана с постановкой вопроса о применении к ним такой жесткой меры административного наказания как административное выдворение за пределы Российской Федерации. Но учитывая то, что действующим законодательством данная мера административного наказания установлена в санкциях норм КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, как дополнительная к административному штрафу, возникает вопрос о том, в каких же именно случаях назначение ее законно и обоснованно.

Законодательство на сегодняшний день каких-либо комментариев по данной проблеме не предоставляет. Сотрудники органов внутренних дел при направлении таких материалов на рассмотрение судьям опираются на

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5: в ред. от 19 декабря 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2005. № 6.

понятие злостности совершенного правонарушения, однако критерии злостности определяются, основываясь на собственном правосознании. Как правило, это повторность правонарушения, либо длительность неисполнения обязанности (например, постановки на миграционный учет), но определение этих условий также не имеет правовой регламентации.

Вместе с тем факт административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации влечет для него целый ряд негативных последствий: невозможность въехать на законных основаниях на территорию России в течение определенного времени, отказ в выдаче вида на жительство либо аннулировании ранее выданного. Негативные юридические последствия сохраняются после окончания срока, установленного ст. 4.6 КоАП РФ, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Рассмотрение дела об административном правонарушении – это центральная стадия производства и особо важный блок процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции по выполнению задач производства по делам об административных правонарушениях с целью достижения определенного правового результата – установления объективной истины по материалам дела и принятия соответствующего акта. Именно в процессе рассмотрения дела уполномоченным на то компетентным органом решается вопрос о виновности и возможном привлечении лица к административной ответственности¹.

Статья 29.1 КоАП РФ определяет порядок подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. В соответствии с ее требованиями судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие рассмотрение данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в сфере обеспечения режима пребывания на территории Рос-

¹ Административное право: учебник. Часть вторая. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 265.

сийской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства особого внимания требуют следующие обстоятельства:

- данные о личности иностранного гражданина;
- приобщены ли к делу документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина: паспорт, выданный государством подданства иностранного гражданина, либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина: разрешение на временное проживание либо вид на жительство, а также документы, подтверждающие законность его пребывания на территории России: виза – для пребывающих в визовом режиме, миграционная карта, отрывной талон со сведениями о постановке на миграционный учет в территориальном органе ФМС;
- наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ;
- наличие двойного гражданства;
- цель и срок пребывания (проживания) в Российской Федерации.

После выяснения перечисленных условий при отсутствии обстоятельств, препятствующих рассмотрению дела об административном правонарушении, судья, орган, должностное лицо переходят непосредственно к рассмотрению дела.

«Дело об административном проступке рассматривается открыто в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела или если оно оставлено без удовлетворения» (ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ).

К особенностям рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства относится обязательность присутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административное выдворение данного лица за пределы Российской Федерации (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

КоАП РФ предоставляет лицам, участвующим в деле, определенный комплекс прав для отстаивания своей позиции при рассмотрении и разрешении административного дела¹.

¹ Чекалина О. В. Процессуальные права граждан в сфере административной юрисдикции // Административно-правовой статус гражданина: сб. статей по материалам седьмого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / под ред. Н. Ю. Хамановой. М.: ИГП РАН, 2004. С. 186.

Для обеспечения должной защиты прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, где находится судья, орган, должностное лицо, уполномоченное рассматривать дела об административных правонарушениях.

«Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, Кодексом об административных правонарушениях РФ предоставлено право 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» (ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ).

В качестве гарантии этого права КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении (ст. 17.9 КоАП РФ), а также административная ответственность за отказ или за уклонение от исполнения своих обязанностей переводчиком по ст. 17.7 КоАП (умышленное невыполнение требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административных правонарушениях).

В то же время при назначении лица в производстве по делу об административном правонарушении в качестве переводчика КоАП РФ устанавливает некоторые ограничения: не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела.

Таким образом, законодателем предприняты определенные меры по обеспечению объективности рассмотрения дел об административных правонарушениях с участием лиц, не владеющих языком, на котором ведется производство по делу, но ряд вопросов, возникающих в связи с этим, остается открытым. Во-первых, это проблема соблюдения установленных сроков задержания лица, связанная с временными затратами при поиске переводчика, во-вторых, – проблемы организационного характера: трудности в поиске переводчика и его доставлении, решение вопроса об оплате труда.

Необходимо ввести в структуру территориальных органов внутренних дел приграничных регионов штатные должностные единицы переводчиков, владеющих знаниями языков государств, граничащих с территорией обслуживания данных органов. Эта мера послужит интересам полноценной защиты интересов иностранных граждан и лиц без гражданства в ходе

производства по делам об административных правонарушениях, а также будет способствовать решению проблемы поиска переводчика и оплаты его труда.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ судья, орган, должностное лицо, рассматривающее дело, по нашему мнению, в обязательном порядке должно устанавливать причины и условия, способствовавшие совершению правонарушения. В свете последних изменений отечественного миграционного законодательства особое внимание должно уделяться рассмотрению роли принимающей стороны, которая несет основную ответственность за соблюдением иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания на территории Российской Федерации. При установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, судья, орган, должностное лицо рассматривающие дело об административном правонарушении, должны вносить в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Результаты судебной практики по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации необходимо в обобщенном виде направлять в органы внутренних дел для изучения с сотрудниками и принятия мер по профилактике правонарушений данной вида.

Существенной гарантией законности и обоснованности решений в ходе административного процесса является право участника процесса обжаловать незаконное решение. Право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении является одним из важнейших способов реализации лицом, привлекаемым к административной ответственности, своего права на защиту.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является факультативной (необязательной) стадией производства по делам об административных проступках. Указанная стадия имеет место в юрисдикционном процессе лишь тогда, когда в его ходе возникают основания пересмотра, к которым действующее законодательство относят: жалобу лица, в отношении которого вынесено постановление, жалобу потерпевшего, протест прокурора, усмотрение вышестоящего органа, вынесшего постановление¹.

Следовательно, субъектами, полномочными обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, являются: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном

¹ Административное право: учебник. Часть вторая. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 271.

правонарушении; потерпевший; законные представители физического лица; законные представители юридического лица; защитник и представитель; а также прокурор, обладающий правом опротестовывать решения.

Порядок обжалования постановлений и решений по делу об административном правонарушении закреплен в ст. 30.1, 30.2 КоАП РФ. В соответствии с положениями данных норм постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в статьях 25.1–25.5.1 КоАП РФ, следующим образом:

- 1) вынесенное судьей – в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное должностным лицом, указанным в части 2 статьи 23.79, части 2 статьи 23.79.1 или части 2 статьи 23.79.2 КоАП РФ, – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в уполномоченный соответствующим нормативным правовым актом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или соглашением о передаче осуществления части полномочий федеральный орган исполнительной власти либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 5) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, – в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

В случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Право граждан на судебное обжалование предусмотрено ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Иностранные граждане и лица без гражданства, в соответствии с положениями ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, пользуются данным правом наравне с гражданами Российской Федерации. Если иностранный гражда-

нин или лицо без гражданства считает, что действия представителей органов исполнительной власти нарушили его права, он вправе обратиться с жалобой к вышестоящему должностному лицу по подчиненности субъекта или в соответствующий надзорный орган либо в суд.

С 15 сентября 2015 года, а по некоторым статья – с 1 января 2017 года, введен в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹, который регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. С 1 января 2017 года устанавливается, что административное исковое заявление, заявление, жалоба, представление и иные документы могут быть поданы в суд в электронном виде посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». При этом определено, что документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также документы, подписанные электронной подписью, могут быть допущены в качестве письменных доказательств. Если копии документов представлены в суд в электронном виде, суд может потребовать представления подлинников этих документов.

Процессуальные действия совершаются в процессуальные сроки, установленные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. В случае, если процессуальные сроки не установлены Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, они назначаются судом. Суд должен устанавливать процессуальные сроки с учетом принципа разумности (ст. 92 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Установленные сроки рассмотрения жалобы существенно влияют на правовой статус иностранцев в период, когда срок их проживания или временного пребывания в России сокращен. Учитывая выходные и праздничные дни, в которые судьи не рассматривают дела, а также волокиту при осуществлении переписки между министерствами и ведомствами, повлиять на неправомерное решение должностного лица органа внутренних дел

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

об ограничении сроков пребывания иностранного лица или лица без гражданства и дальнейшей его депортации достаточно сложно¹.

Заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях – исполнение постановлений о применении административных наказаний, сущность которого заключается в практической реализации административного наказания, назначенного правонарушителю.

Эта стадия выделяется своей юридической значимостью, поскольку процессуально завершает производство по делу об административном правонарушении². Эффективность производства по делам об административных правонарушениях зависит от успешной реализации стадии исполнения постановлений об административных наказаниях³. Между тем на этой стадии производства по делам об административных правонарушениях возникает много сложных вопросов, связанных не только собственно с исполнением постановлений, но и с разрешением иных вопросов, предопределяющих своевременность, правильность и полноту исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях⁴. Для данной стадии производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства также характерен ряд особенностей, обусловленных наличием специальных субъектов, привлекаемых к административной ответственности.

КоАП РФ определяет порядок исполнения отдельных видов административных наказаний (гл. 32 КоАП РФ). Поэтому необходимо рассмотреть в отдельности особенности порядка исполнения каждого из видов административных наказаний, предусмотренных законодателем за совершение административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Исполнение постановления о наложении штрафа может осуществляться в добровольном и принудительном порядке. Порядок исполнения постановления о наложении административного штрафа регламентирован ст. 32.2 КоАП РФ. В соответствии с положениями ч. 1 данной статьи он должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановле-

¹ См.: Сандугей А. Н. Предупреждение органами внутренних дел правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства: учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 49.

² См.: Захарова О. С. Проблемы участия адвоката в административном процессе // Юстиция. 2005. № 3. С. 81.

³ См.: Парыгин Н. П. Исполнение административных наказаний: учебное пособие / Н. П. Парыгин, В. В. Головкин. М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 4.

⁴ См.: Административное право: учебник. Часть вторая. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 274.

ния о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением случая, предусмотренного чч. 1.1 или 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ, либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ.

Административный штраф, назначенный иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении (ч. 1.1 ст. 32.2 КоАП РФ).

Административный штраф, назначенный за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьями 11.26, 11.29, 12.9, частями 6 и 7 статьи 12.16, статьей 12.21.3 ст. 32.2 КоАП РФ, должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее срока, указанного в части 1 ст. 32.2 КоАП РФ (ч. 1.2 ст. 32.2 КоАП РФ).

При уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 1.1 статьи 12.1, статьей 12.8, частями 6 и 7 статьи 12.9, частью 3 статьи 12.12, частью 5 статьи 12.15, частью 3.1 статьи 12.16, статьями 12.24, 12.26, частью 3 статьи 12.27 КоАП РФ, не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа. В случае, если исполнение постановления о назначении административного штрафа было отсрочено либо рассрочено судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, административный штраф уплачивается в полном размере (ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ).

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе»¹, организацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от

¹ О национальной платежной системе: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 27, ст. 3872.

3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»¹.

Однако анализ практики реализации административного наказания рассматриваемого вида показывает, что имеется множество случаев неуплаты штрафа в установленный срок. Основная причина сложившейся ситуации, как мы отмечали, – значительный размер административного штрафа.

По причине значительности материального ущерба, связанного с выплатой административного штрафа, нарушители нередко отказываются платить штраф добровольно, и в этом случае он взыскивается в принудительном порядке. Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, уклоняющегося от исполнения административного наказания, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ). Наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей и административное выдворение за пределы Российской Федерации установлено за уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. При этом к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не привлекаются иностранные граждане и лица без гражданства в случае, если они своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ (Примечания к ст. 20.25 КоАП РФ).

Взыскивание административного штрафа с иностранных граждан и лиц без гражданства в принудительном порядке сопряжено с серьезными трудностями. Как показывает судебная практика, выдворяемые за пределы Российской Федерации иностранные граждане не выполняют судебного

¹ О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ: в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23, ст. 2758.

решения об уплате штрафа. Судебные приставы не имеют надлежащих возможностей для реального исполнения судебных актов, поскольку эти граждане, как правило, не имеют на территории России имущества, на которое может быть обращено взыскание. А. Ю. Якимов, исследуя проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа, считает, что безнаказанность приводит к правовому нигилизму, что наглядно проявляется в циничном игнорировании установленных государством правил поведения¹. В качестве одного из путей решения этой проблемы нами предлагается изменить санкции чч. 1, 2 ст. 18.8, ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения правил миграционного режима, предусмотрев как альтернативную меру административному штрафу административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации в качестве основного наказания.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации исполняется:

- пограничными органами – при совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ;

- федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц – при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 32.9 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 32.10 КоАП РФ исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства проводится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем самостоятельного выезда лица, подлежащего выдворению за пределы Российской Федерации.

Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется,

¹ Якимов А. Ю. Проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа и пути их решения // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 284.

если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством.

В случае, если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами.

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению или к материалам исполнительного производства.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

В соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Правительством РФ разработаны Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях МВД России или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, которые определяют условия и порядок содержания (пребывания), в том числе вопросы первичного медико-санитарного обеспечения, в специальных учреждениях МВД России или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принуди-

тельного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии¹.

Иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, могут быть переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии в порядке, предусмотренном главой V.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Административное выдворение за пределы Российской Федерации может осуществляться либо за счет бюджета Российской Федерации, либо за счет работодателя или заказчика работ (услуг), пригласивших иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), либо иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства-члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Однако в процессе практической реализации административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства возникает проблема недостаточности финансирования этой процедуры. Средства, выделяемые федеральным бюджетом на осуществление мероприятий по административному выдворению², не учитывают расходов не только на приобретение проездных билетов, но и на оплату провозимого выдворяемыми лицами багажа, а при необходимости — их суточного довольствия. В случаях же принудительного выдворения данные расходы увеличиваются как минимум в два раза за счет оплаты проездных расходов сопровождающих лиц.

По нашему мнению, несмотря на финансовые проблемы осуществления, данный вид административного наказания целесообразно исполнять только в виде принудительного и контролируемого перемещения выдворя-

¹ 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 в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306: в ред. от 17 июня 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (Ч. I), ст. 130.

² О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федер. закон Рос. Федерации от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (Ч. I), ст. 7464 (Закон, прил. 1–9, 12 (начало)); 2016. № 52 (Ч. II), ст. 7464 (прил. 12 (продолжение), прил. 15 (начало)); 2016. № 52 (Ч. III), ст. 7464 (прил. 15 (продолжение), прил. 17, прил. 19 (начало)); 2016. № 52 (Ч. IV), ст. 7464 (прил. 19 (продолжение), прил. 21, 25, 28, 31–33, 35, 41, 42, 44–46, прил. 47 (начало)); 2016. № 52 (Ч. V), ст. 7464 (прил. 47 (продолжение), прил. 48–50).

емых через Государственную границу Российской Федерации. Мы считаем, что рациональным способом решения этой проблемы было бы создание нормативной базы, обязывающей въезжающих в Российскую Федерацию иностранцев вносить на депозитные счета средства, позволяющие в случае необходимости оплачивать расходы, связанные с их принудительным выдворением, предусмотрев возврат этих денежных средств иностранным гражданам при выезде из страны. Принятие данной законодательной инициативы позволит сократить количество правонарушений в исследуемой сфере и ущерб, наносимый государству в связи с расходами на осуществление административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности регламентировано ст. 32.12 КоАП РФ, которая ведена в действие Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ.

В соответствии с ее положениями, постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

КоАП РФ регламентирует исполнение данного вида административного наказания таким образом:

«При административном приостановлении деятельности производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности» (ч. 2, ч. 3 ст. 32.12 КоАП РФ).

По нашему мнению, в целях упорядочения вопросов трудовой миграции необходимо в скорейшее время устранить декларативность в вопросах привлечения к административной ответственности за нарушения в данной сфере российских и иностранных юридических лиц. В связи с этим МВД России во взаимодействии с органами судебной власти необходимо активизировать методическую работу по применению обновленного законодательства в сфере миграции. Сотрудникам территориальных органов внутренних дел необходимо проявить собственную инициативу по проведению в жизнь современной административно-правовой миграционной политики государства.

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации имеет свои характерные особенности и связанные с ними проблемные вопросы осуществления. В этой связи приоритетным направлением теоретических

научных исследований является изучение и систематизация правоприменительного опыта в данной сфере, разработка предложений по совершенствованию работы органов государственной власти по стабилизации миграционной обстановки в Российской Федерации.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации – это специальный административно-правовой режим, который предназначен для обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, представляющий собой совокупность закрепленных в правовых нормах общеобязательных правил поведения в сфере миграционных отношений иностранных граждан и лиц без гражданства, граждан России, должностных и юридических лиц (как российских, так и иностранных), а также статус указанных субъектов, механизм взаимодействия между ними и государством, и деятельность специально создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению указанного режима.

Важным юридическим средством обеспечения соблюдения административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и отдельных режимных мероприятий является установление административной ответственности за их нарушение как особого вида юридической ответственности, выражающейся в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.

Анализ санкций норм Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации показал, что за административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации КоАП РФ предусмотрено только четыре вида административных наказаний: предупреждение, административный штраф, административное выдворение, административное приостановление деятельности.

В целях индивидуализации подхода к выбору административного наказания необходимо расширить круг санкций норм КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушения в данной области, дополнив его как достаточно суровой мерой административного наказания в отношении должностных лиц, такой как дисквалификация, так и шире использовать более мягкую меру – предупреждение.

Неотъемлемой частью деятельности МВД России по применению законодательства об административных правонарушениях является квалификация административных правонарушений. При этом существенное значение для работы правоприменителей имеет системность законодательства. В то же время современное состояние структуры гл. 18 КоАП РФ противоречит принципу системности. В ней содержатся достаточно разнообразные составы административных правонарушений (статьи, предусмат-

рывающие административную ответственность за правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Кроме того, законодателем включена в состав гл. 18 ст. 18.13 «Незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей», предусматривающая правонарушение, объектом которого является порядок лицензирования и трудоустройства граждан (в том числе за пределами Российской Федерации), не связанные с нарушениями Государственной границы РФ и режимом пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на ее территории). Вместе с тем правонарушение, выражающееся в представлении ложных сведений при осуществлении миграционного учета (ст. 19.27), относящееся по признаку родового объекта к группе правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, включено законодателем в содержание гл. 19 КоАП РФ. Проведенный анализ норм КоАП РФ позволяет сделать вывод о необходимости приведения их в строгую систему в соответствии с родовым объектом правонарушений, которым является режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Законом установлены специальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, выполнение которых гарантирует права граждан, привлекаемых к ответственности, позволяет установить истину по делу и объективно разрешить его по существу. Административное производство по делам о правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации наряду с общими правилами имеет ряд особенностей, обусловленных тем, что кроме общего субъекта административного правонарушения ряд административно-правовых норм в указанной сфере предполагают наличие специальных субъектов, обладающих особым административно-правовым статусом (это, во-первых, иностранные граждане и лица без гражданства а также иностранные юридические лица, во-вторых – российские должностные и юридические лица). Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации имеет свои характерные особенности и связанные с ними проблемы осуществления. Данные проблемные вопросы детально рассмотрены в работе, сформулированы конкретные предложения, направленные на оптимизацию процесса административного производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории России.

Институт административной ответственности за правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без

гражданства на территории Российской Федерации характеризуется широким спектром научных и практических проблем, требующих комплексного подхода и неотложного решения. Представляется, что реализация изложенных в работе предложений и выводов позволит повысить эффективность деятельности государства по стабилизации миграционной ситуации и упорядочению миграционных процессов в стране.

Список использованных литературных источников

1. Агапов, А. Б. Административная ответственность / А. Б. Агапов. – М., 2000.
2. Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.
3. Административное право : учеб. Часть вторая. – М. : ЦОКР МВД России, 2005.
4. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2002.
5. Аналитические материалы Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области за 2016 год.
6. Антипов, В. Г. Административное правонарушение и административная ответственность. Состав административного проступка : лекция / В. Г. Антипов, В. Н. Соловьёв. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2003.
7. Баглай, М. В. Конституционное право РФ : учеб. / М. В. Баглай. – 4-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2003.
8. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 2000.
9. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1993.
10. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1996.
11. Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004.
12. Бахрах, Д. Н. Понятие и основания административной ответственности (глава 2) / Д. Н. Бахрах // Административная ответственность (часть общая) : учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. – Екатеринбург, 2004.
13. Бельский, К. С. К вопросу об определении понятия административной ответственности / К. С. Бельский // Адм. право и адм. процесс: Актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. – М. : Юрист, 2004.
14. Беляев, В. П. Контроль и надзор как средства реализации правовой политики / В. П. Беляев // Правов. полит. и правов. жизнь. – 2003. – № 4.
15. Винаркевич, М. Р. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации) : учеб. пособие / М. Р. Винаркевич, И. А. Полянский. – Хабаровск : Изд-во «Магеллан», 2005.
16. Гончаров, И. В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации / И. В. Гончаров. – М., 1999.
17. Гушин, В. В. Чрезвычайное положение (административно-правовой аспект) / В. В. Гушин. – М., 1996.

18. Захарова, О. С. Проблемы участия адвоката в административном процессе / О. С. Захарова // Юстиция. – 2005. – № 3.

19. Катаева, О. В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Катаева. – Воронеж, 2007.

20. Катаева, О. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : монография / О. В. Катаева. – Воронеж, 2010.

21. Кисин, В. Ф. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация / В. Ф. Кисин. – М., 1991.

22. Кобликов, А. С. Учебник уголовного процесса / А. С. Кобликов. – М., 1995.

23. Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юрист, 2001.

24. Максимов, И. В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / И. В. Максимов; под общ. ред. Н. М. Кони-на. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2003.

25. Масленников, М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях / М. Я. Масленников. – М., 1994.

26. Матузов, Н. И. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1.

27. Мишунина, А. А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Мишунина. – Тюмень, 2004.

28. Общая теория государства и права : академический курс. В 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. – М. : «Зерцало», 1988.

29. Парыгин, Н. П. Исполнение административных наказаний : учебное пособие / Н. П. Парыгин, В. В. Головкин. – М. : Изд-во Эксмо, 2006.

30. Розанов, И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Гос. и право. – 1996. – № 9.

31. Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000.

32. Рыбаковский, Л. Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы / Л. Л. Рыбаковский // Социс. – 2005. – № 3.

33. Салищева, Н. Г. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (вводный) / Н. Г. Салищева. – М. : ВИТРЕМ, 2002.

34. Сандугей, А. Н. Предупреждение органами внутренних дел правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без

гражданства : учебное пособие / А. Н. Сандугей. – М. : ВНИИ МВД России, 2004.

35. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в РФ за январь-ноябрь 2016 г.

36. Севрюгин, В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству / В. Е. Севрюгин. – М., 1988.

37. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : «Юрид. центр Пресс, 2004.

38. Студеникина, М. С. Что такое административная ответственность? / М. С. Студеникина. – М. : Сов. Россия, 1990.

39. Телегин, А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел : учеб. пособие / А. С. Телегин. – М. : ЦОКР МВД России, 2005.

40. Уголовное право России. Части Общая и Особенная : учеб. / М. П. Журавлёв [и др.]; под ред. А. И. Рарога. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби; Проспект, 2006.

41. Хаманёва, Н. Ю. Проблемы административной ответственности // Административная ответственность: сборник статей по материалам четвёртого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / Н. Ю. Хаманёва; под ред. М. М. Славина. – М. : ИГП РАН, 2001.

42. Чекалина, О. В. Процессуальные права граждан в сфере административной юрисдикции / О. В. Чекалина // Административно-правовой статус гражданина : сб. статей по материалам седьмого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М. : ИГП РАН, 2004.

43. Якимов, А. Ю. Проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа и пути их решения / А. Ю. Якимов // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы; отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. – М. : Юрист, 2004.

Монография

Авторский коллектив:

Фомичёв Андрей Юрьевич,
Павлова Евгения Васильевна,
Кочеткова Наталья Дмитриевна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 1516 от 11.11.15 г.

Подписано в печать 25.04.2017 г. Формат 60х90^{1/16}.

Усл. печ. л. 6,56. Тираж 29 экз. Заказ № 944.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, Орел, ул. Игнатова, 2.