**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

**МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА
В УСЛОВИЯХ ПРИГРАНИЧНОГО РЕГИОНА**

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2020**

УДК 351/354
ББК 67.4
М 55

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Авторы: **И.Н. Озеров**, канд. юрид. наук, доцент; **А.Н. Александров**, канд. юрид. наук, доцент; **О.В. Катаева**, канд. юрид. наук, доцент; **А.Л. Оганесян**, канд. юрид. наук.

Механизм реализации миграционного законодательства на объектах транспорта в условиях приграничного региона : учебное пособие / И. Н. Озеров [и др.]; под общей редакцией кандидата юридических наук, доцента И. Ф. Амельчакова. – Белгород : Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 48 с.
ISBN 978-5-91776-334-7

Рецензенты:

Полякова Н.В., кандидат юридических наук, доцент (Воронежский институт МВД России);

Волгин Ю.А., начальник Белгородского ЛО МВД России на транспорте.

В пособии рассматривается отечественное законодательство в сфере миграции, анализируются организационные основы реализации миграционного законодательства на объектах транспорта в условиях приграничного региона. Пособие направлено на развитие способности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать преступления и иные правонарушения; реализовывать мероприятия по получению юридически значимой информации, проверять, анализировать, оценивать ее и использовать в интересах предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 351/354
ББК 67.4

ISBN 978-5-91776-334-7

© Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилина, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел 1. Характеристика отечественного законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции	6
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	12
Раздел 2. Компетенция территориальных органов МВД России на транспорте по реализации миграционного законодательства	13
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	26
Раздел 3. Особенности квалификации нарушений миграционного законодательства Российской Федерации	27
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	33
Заключение	34
Библиографический список	35
Приложение А. Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.8 КоАП РФ	38
Приложение Б. Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.9 КоАП РФ	42
Приложение В. Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.10 КоАП РФ	44
Приложение Г. Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.15 КоАП РФ	46

ВВЕДЕНИЕ

Миграция – сложное комплексное и противоречивое явление, имеющее экономические, социальные, политические, культурные, этнические, гуманитарные и другие составляющие, которые несут в себе как положительные, так и негативные тенденции в жизнедеятельность принимающих государств. При этом отечественные ученые справедливо полагают, что современные миграционные проблемы России, – это, с одной стороны, проблема регулирования потоков внешней миграции и недостаточное внимание к роли транспорта в протекании миграционных процессов – с другой [1].

Связь миграционных процессов с транспортными потоками очевидна, поэтому особое внимание вопросам реализации миграционного законодательства должно быть уделено на объектах транспорта. Наиболее актуально это в части противодействия незаконной миграции, относящейся к главным стратегическим рискам и угрозам национальной безопасности современной России. Поскольку транспорт является одним из тех объектов, без которых сложно эффективно реализовать миграционную политику, выполнение задачи отечественной миграционной политики по строгому государственному контролю процессов миграции во многом зависит от состояния миграционного правопорядка на объектах транспорта.

Проведенные научные исследования показывают прямую зависимость миграционной ситуации в российских регионах от плотности транспортной сети, что касается в равной мере процессов как внутренней, так и внешней миграции. Вместе с тем приграничное расположение является фактором, существенно способствующим интенсивности внешних миграционных процессов.

Россия – одна из крупнейших мировых держав, ее территория составляет 17,1 млн кв. км. Протяженность Государственной границы Российской Федерации составляет более 58 тыс. км, из которых примерно 20 тыс. км – сухопутный участок. Сухопутная граница отделяет Россию от Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Китая, Кореи, Латвии, Литвы, Монголии, Норвегии, Украины, Финляндии, Эстонии, при этом из 85 субъектов Российской Федерации 44 являются приграничными регионами [2].

Формирование отношений добрососедства с сопредельными государствами, развитие взаимодействия и укрепление дружественных связей являются одними из основных задач приграничного сотрудничества Российской Федерации. Государство сегодня стремится создать условия, позволяющие максимально обеспечить благоприятные условия для осуществления политической, социально-экономической и других видов деятельности на приграничной территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что одной из особенностей приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств является влияние миграционного фактора на происходящие социальные процессы. Сегодня оперативная обстановка, складывающаяся вблизи Государственной границы Россий-

ской Федерации, характеризуется как достаточно сложная [3], о чем свидетельствует дестабилизация жизнедеятельности населения в ряде приграничных регионов под воздействием неконтролируемых миграционных процессов, наносящих ущерб жизненно важным интересам государства [4].

Рост числа преступлений в приграничных регионах страны, деятельность трансграничных преступных групп признаны Концепцией общественной безопасности Российской Федерации одними из наиболее актуальных угроз [5]. При этом незаконная миграция трактуется как фактор «питательной среды» для причинения вреда интересам личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей речи, говоря о проблеме миграционного кризиса в Европе, подчеркнул, что «необходим постоянный мониторинг обстановки в ближневосточном и других регионах, откуда могут исходить новые миграционные волны, прежде всего это касается ситуации вблизи границ России» [6]. Одновременно необходимо отметить, что миграционные процессы непосредственно связаны с транспортными потоками, поэтому при осуществлении их государственного регулирования особое внимание должно быть уделено вопросам реализации миграционного законодательства именно на объектах транспорта.

Сегодня в интересах национальной безопасности России необходимо введение более жестких мер по упорядочению миграционных перемещений на транспорте, в числе которых – усиление миграционного контроля, ужесточение наказания «посредников» за оформление фальшивых документов мигрантам и др. [7].

В современных условиях межгосударственного интеграционного сотрудничества России необходимо взять управление миграционными процессами на транспорте под строгий государственный контроль в рамках глубоко продуманной миграционной политики [8], которая, в свою очередь, осуществляется посредством миграционного правопорядка.

РАЗДЕЛ 1.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Стабильность миграционной ситуации в государстве во многом зависит от качества правового регулирования, а также практического применения миграционного законодательства. В современных условиях в целях профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного режима все большее значение приобретает совершенствование правовой основы этой деятельности.

В то же время необходимо отметить, что сам миграционный режим неоднороден и состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов регулирования как внешних, так и внутренних миграционных процессов. Среди таких институтов необходимо выделить следующие:

- соблюдение паспортно-регистрационных правил;
- соблюдения иммиграционных правил;
- обеспечения принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- привлечения иностранной рабочей силы;
- проживания беженцев и вынужденных переселенцев;
- установления ограничений на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций и др.

Основу отечественного нормативного правового регулирования миграционных правоотношений составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты МВД России, принятые по вопросам миграции.

Конституция Российской Федерации в полном соответствии с международно-правовыми стандартами в ст. 27 закрепила право каждого, кто законно находится на территории страны, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также право на выезд из Российской Федерации и право граждан России на беспрепятственное возвращение обратно.

Определенное в статье 27 Конституции Российской Федерации условие законности нахождения каждого человека на территории Российской Федерации позволяет установить пределы права на свободу передвижения граждан. Конституция в данном случае не ограничивает свободу передвижения, а гарантирует ее тем, кто законно находится на территории России [9].

Огромную роль в регулировании отношений в сфере миграции играют общепризнанные принципы и нормы международного права, поскольку все государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны соблюдать и защищать общепризнанные права человека и основные свободы в соответствии с международными нормами по правам человека.

Так, в статье 13 Всеобщей декларации прав человека [10] закрепляется право каждого человека свободно передвигаться в пределах каждого государства, покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну [11].

Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах [12] гарантирует право каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, право на свободное передвижение в пределах этой территории, а также право человека покидать любую страну, включая свою собственную. Эти права могут быть ограничены на основании закона только в исключительных случаях. Также никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Кроме того, на международном уровне право на свободу передвижения задекларировано и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека [13].

На территории Российской Федерации сегодня действует ряд законодательных актов, затрагивающих в той или иной степени отношения в сфере миграции, а также имеющих непосредственное отношение к вопросам миграции.

В числе нормативных правовых актов, регулирующих миграционные процессы, необходимо назвать Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» [14], содержащий ряд положений, напрямую относящихся к регулированию миграционных отношений, например, порядок пересечения Государственной границы, а также пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу.

Так, в соответствии с вышеуказанным нормативным правовым актом, пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации [15].

Пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в пунктах пропуска через Государственную границу и ***заключается в признании законности*** пересечения Государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию Российской Федерации, перемещения через Государственную границу грузов, товаров, животных на территорию Российской Федерации ***либо в разрешении на пересечение*** Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации, перемещение через Государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации [16].

Характеризуя значимость рассматриваемого нормативного правового акта для регулирования миграционных отношений, необходимо, однако, отметить, что принят он был в начале 90-х гг. прошлого столетия в отличных от ныне существующих правовых, политических и социально-экономических условий. В настоящее время отечественными учеными высказывается идея о принятии нового законодательного акта в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации в целях приведения федерального законодательства в соответствие с современными условиями, требующими эффективной и адекватной защиты национальной безопасности России в ее пограничной сфере.

Особое значение для регулирования процессов миграции в Российской Федерации имеет Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в котором регламентированы:

- порядок выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации;
- въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Вопросам порядка выезда гражданина Российской Федерации из Российской Федерации посвящена отдельная глава III рассматриваемого Федерального закона, в которой законодательно устанавливаются случаи временного ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации, механизм реализации такого решения и его обжалования различными категориями граждан.

В главе V рассматриваемого Федерального закона закреплены особенности въезда в Российскую Федерацию, пребывания на ее территории и выезда из Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан (например, тех, которые передаются Российской Федерацией иностранному государству либо принимаются от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, поступающих (поступивших) на обучение в образовательные организации Российской Федерации и некоторые другие категории). Кроме того, в этой же главе законодательно определены категории иностранных граждан, въезд которым в Российскую Федерацию может быть не разрешен либо однозначно не разрешается, и случаи ограничения выезда из Российской Федерации иностранного гражданина.

В главе VI закреплен порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации. По общему правилу транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется без права на остановку. Вместе с тем законодателем установлены случаи, когда иностранным гражданам может быть выдана виза с правом на остановку на территории Российской Федерации, а также разрешен транзитный проезд через территорию Российской Федерации без визы.

Крайне важным положением рассматриваемого нормативного правового акта является законодательное закрепление правила выезда из Российской Федерации и въезда в страну граждан Российской Федерации по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства по общему правилу также обязаны при въезде в Российскую Федерацию и выезде из страны предъявить действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые Российской Федерацией в этом качестве, и визу.

Необходимо обратить внимание на то, что контроль за наличием виз или иных разрешений на въезд лиц в иностранное государство является обязанностью транспортной компании (перевозчика пассажиров), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации [17]. За нарушение данного требования предусмотрена административная ответственность по ст. 18.14 КоАП РФ, особенности привлечения к которой будут рассмотрены в следующем параграфе работы

Что касается вопросов, возникающих в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в России, то они детально регламентированы в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Так, в нем охарактеризован административно-правовой статус временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан (статьи 5, 5.1), временно проживающих иностранных граждан (статьи 6, 6.1, 7), а также постоянно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации (статьи 8, 9). Кроме того, в этом нормативном правовом акте закреплены виды документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации (статья 10), порядок установления личности иностранного гражданина, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность (статья 10.1), также освещены основные вопросы, касающиеся порядка передвижения иностранных граждан в пределах Российской Федерации (статья 11).

Важнейшее место в отечественном миграционном законодательстве занимает Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов. Им регламентированы миграционно-правовые отношения по осуществлению миграционного учета, которые возникают:

- при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию;
- при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с транзитным проездом через территорию Российской Федерации;
- при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с передвижением по территории Российской Федера-

ции при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации;

- при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с выездом из Российской Федерации [18].

Таким образом, установленный порядок охватывает все три основных участка иммиграционного контроля: при пересечении Государственной границы Российской Федерации, при изменении места жительства, а также по месту пребывания.

Особую роль в правовом регулировании миграционных отношений в Российской Федерации играют кодифицированные нормативные правовые акты, осуществляющие комплексное нормативное регулирование вопросов юридической ответственности за правонарушения, в том числе в сфере миграции, такие как Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, на сегодняшний день в УК РФ имеется ряд норм, устанавливающих ответственность за совершение преступлений, связанных с миграционными процессами. Эти уголовно-правовые меры противодействия незаконной миграции можно дифференцировать по двум блокам:

- нормы, непосредственно регулирующие общественные отношения в области миграции (незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации – ст. 322 УК РФ, организация незаконной миграции – ст. 322.1 УК РФ, фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.2 УК РФ, фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации ст. 322.3 УК РФ);

- нормы, непосредственно регулирующие другие области общественных отношений, но так или иначе затрагивающие какие-то аспекты миграции (торговля людьми – ст. 127.1 УК РФ, использование рабского труда – ст. 127.2 УК РФ, незаконное предпринимательство – ст. 171 УК РФ, терроризм – ст. 205 УК РФ, организация преступного сообщества (преступной организации) – ст. 210 УК РФ).

В КоАП РФ нормы, устанавливающие ответственность за нарушения в сфере миграции, содержатся в главе 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». Кроме того, в главе 19 КоАП РФ содержится норма, закрепленная в статье 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета».

В общей структуре противоправных деяний, совершаемых в миграционной сфере, административные правонарушения занимают наиболее значительное место. Они характеризуются масштабностью, причинением существенного вреда законным интересам личности, общества и государства.

В настоящее время ведется активная 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, вносятся изменения и дополнения, связанные с изменениями в отечественном законодательстве в сфере миграции, вводятся новые составы административных правонарушений в данной сфере; ужесточаются меры административного наказания, применяемые к правонарушителям.

Таким образом, нормативная правовая база, регулирующая миграционные процессы в Российской Федерации, на сегодняшний день представляет собой значительный массив нормативных правовых документов. Безусловно, это существенно осложняет работу правоприменителей миграционного законодательства. Наиболее ярко проявляется данная проблема в условиях динамичного функционирования транспортного комплекса, когда особенно важна оперативность в реализации миграционного законодательства. Сотрудники подразделений территориальных органов МВД России на транспорте в сжатые сроки должны выявлять и грамотно квалифицировать правонарушения в сфере миграции, решать вопрос о привлечении виновных лиц к ответственности.

В настоящее время по проблеме совершенствования управления миграционными процессами продолжается активная законопроектная работа, в связи с чем актуален вопрос о сведении воедино, т.е. кодификации, десятков миграционных законов и более сотни иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения.

Особую роль в формировании отечественного законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции, играют нормативные правовые акты, имеющие стратегический, концептуальный характер регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Сегодня такие позитивные факторы, как устойчивость социально-экономического положения, сохранение исторических и культурных связей народов государств – участников СНГ, взаимные безвизовые поездки, создание Евразийского экономического союза послужили предпосылками формирования Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденной Президентом Российской Федерации 31 октября 2018 года [19]. Ее принятие стало знаковым событием в становлении отечественной политики в области миграции и очередной вехой процесса демократического развития миграционной деятельности страны, а задекларированные в ней принципы миграционной стратегии в дальнейшем находят свое отражение в нормах отечественного права [20].

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите институты национального миграционного режима.
2. Какие нормативные правовые акты составляют основу национального правового регулирования миграционных правоотношений?
3. Охарактеризуйте конституционное право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также право на выезд из страны и право граждан России на беспрепятственное возвращение обратно.
4. Какова роль в регулировании отношений в сфере миграции общепризнанных принципов и норм международного права?
5. Назовите отечественные нормативные правовые акты, регулирующие миграционные процессы.
6. Проанализируйте положения кодифицированных нормативных правовых актов, осуществляющих нормативное регулирование вопросов юридической ответственности за правонарушения в сфере миграции (Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях).
7. Определите роль в формировании отечественного миграционного законодательства нормативных правовых актов, имеющих концептуальный характер регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

РАЗДЕЛ 2.

КОМПЕТЕНЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ НА ТРАНСПОРТЕ ПО РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для Российской Федерации проблема обеспечения эффективной реализации миграционного законодательства на объектах транспорта гораздо более важна, чем для других государств. На ее остроту влияют значительные размеры территории, географическое положение государства как транзитера между Европой и Азией, а также наличие различных видов транспорта (железнодорожного, автомобильного, воздушного и водного) [21].

Контроль полицией за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства иммиграционных правил на территории Российской Федерации является важным инструментом в регулировании процессов миграции, позволяющим контролировать миграционную ситуацию в стране и выявлять случаи незаконной миграции. В современных условиях необходимо принятие дальнейших мер, направленных на совершенствование механизмов реализации миграционного законодательства на объектах транспорта в целях эффективного обеспечения национальной безопасности государства.

В условиях приграничных регионов, где процессы миграции наиболее активны, миграционная безопасность на транспорте обеспечивается органами внутренних дел совместно с Пограничной службой ФСБ России, а также Федеральной таможенной службой и иными правоохранительными органами во взаимодействии с органами местного самоуправления.

Сотрудниками подразделений территориальных органов МВД России на транспорте совместно с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России и пограничной службой ФСБ России, органами прокуратуры и местной власти, другими заинтересованными службами и ведомствами систематически проводятся оперативно-профилактические мероприятия, в числе которых «Нелегал», «Регион-магистраль» и др. В ходе данных мероприятий выявляются факты подделки документов, незаконного оборота оружия, наркотиков и иные преступления, так или иначе связанные с незаконной миграцией, а также правонарушения в области миграционного законодательства Российской Федерации.

Серьезная работа по противодействию правонарушениям в миграционной сфере организована ГУТ МВД России в рамках двустороннего международного полицейского сотрудничества со странами дальнего зарубежья (Китай, Монголия, Израиль, Никарагуа, Сербия, Франция, Германия, Иран, Латвия, Аргентина, Бруней, Вьетнам, Индия, Испания, Италия, Литва, Оман, Палестина, Перу, США, Таиланд, Южный Судан) и со странами СНГ и ближнего зарубежья (Белоруссия, Армения, Казахстан, Таджикистан, Абхазия, Азербайджан, Киргизия, Южная Осетия, Приднестровская Молдавская Республика, Узбекистан, Туркмения).

Подразделениями территориальных органов МВД России на транспорте принимается активное участие в проведении международных мероприятий по линии Интерпола, ООН, АТР, ОДКБ, Совета Европы, ШОС, СГБМ, Европола, ОБСЕ, ФАТФ, МАНИВЭЛ и др., которые показали свою эффективность в сфере обеспечения миграционного контроля.

Однако необходимо признать, что в современных условиях деятельность по реализации миграционного законодательства на объектах транспорта не лишена проблем, наиболее острой из которых является то, что в территориальных органах МВД России на транспорте, где это крайне необходимо, не созданы подразделения по вопросам миграции, вследствие чего отсутствуют квалифицированные специалисты в данной области.

Думается, что именно по этой причине количество административных правонарушений в сфере миграции, выявляемых территориальными органами МВД России на транспорте, в общем массиве таких правонарушений, выявляемых территориальными органами МВД России, остается незначительным, несмотря на то, что деятельность территориальных органов МВД России на транспорте осуществляется в непосредственном и постоянном контакте с миграционными потоками.

Сегодня в целях решения проблемы отсутствия специалистов по вопросам миграционной деятельности на объектах транспорта создаются фильтрационные группы, в которые включаются кроме подразделений полиции на транспорте сотрудники подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и сотрудники территориальных органов ФСБ России, которые систематически проводят профилактические мероприятия с целью выявления нарушений миграционного законодательства. В ходе мероприятий вышеуказанными группами выявляются лица, не имеющие необходимых документов, а также находящиеся на территории Российской Федерации с нарушениями установленных законом сроков пребывания. В отношении этих лиц сотрудниками подразделений по вопросам миграции, в соответствии с национальным миграционным законодательством, налагается запрет на въезд в Российскую Федерацию, о чем им вручаются соответствующие уведомления.

Однако принимаемые меры не могут полностью компенсировать проблему отсутствия в структуре территориальных органов МВД России на транспорте подразделений по вопросам миграции.

Серьезные сложности в работе территориальных органов МВД России на транспорте составляет значительное количество поддельных документов, используемых незаконными мигрантами в целях легализации своего правового статуса, в числе которых миграционные карты, отрывные талоны о постановке на миграционный учет, разрешения на временное проживание и др., поэтому сотрудникам территориальных органов МВД России на транспорте необходимо иметь доступ к информационным системам, дающим возможность проверить достоверность сведений об иностранных гражданах (ЦБДУИГ, ППО «Территория»).

Кроме того, требуется оснастить служебные помещения территориальных органов МВД России на транспорте системой «Папиллон», которая позволяет идентифицировать личность иностранного гражданина по отпечаткам пальцев.

Однако необходимо отметить, что несмотря на имеющиеся проблемы, территориальные органы МВД России на транспорте сегодня наделены достаточно широкими полномочиями по реализации миграционного законодательства.

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», для выполнения возложенных на них обязанностей по реализации миграционного законодательства на объектах транспорта сотрудники подразделений территориальных органов МВД России на транспорте имеют право проверять документы, удостоверяющие личность иностранных граждан или лиц без гражданства, если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом.

При этом необходимо иметь в виду, что документы, удостоверяющие личность, имеют универсальный характер. Для иностранных граждан и лиц без гражданства виды таких документов представлены в таблице 1:

Таблица 1.

Назначение	Документы	Основание
Удостоверение личности иностранного гражданина в РФ	Паспорт иностранного гражданина; иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ
Удостоверение личности лица без гражданства в РФ	Документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; разрешение на временное проживание; вид на жительство; иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства	
Удостоверение личности отдельных категорий лиц, находящихся на территории РФ, подавших заявление о признании гражданами РФ или о приеме в гражданство РФ	Документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином РФ или о приеме в гражданство РФ	Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ

Назначение	Документы	Основание
Удостоверение личности лица, признанного беженцем	Удостоверение беженца	Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1
Удостоверение личности лица, ходатайствующего о признании беженцем на территории РФ	Свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу	
Удостоверение личности лица, получившего временное убежище на территории РФ	Свидетельство о предоставлении временного убежища на территории РФ	Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274

Кроме того, в соответствии с положениями ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», сотрудники территориальных органов МВД России на транспорте имеют право проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поскольку к обязанностям полиции относится контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников, сотрудники территориальных органов МВД России на транспорте также вправе проверять у иностранных граждан и лиц без гражданства документы, подтверждающие законность их пребывания на территории Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, имеющее действительные вид на жительство либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Назначение	Документы	Основание
Подтверждение соблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка постоянного проживания	Вид на жительство	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ
Подтверждение соблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка временного проживания	Разрешение на временное проживание	
Подтверждение соблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка временного пребывания	Виза Миграционная карта	Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ
Подтверждение соблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка постановки на миграционный учет	Отрывная часть бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания	Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ
Подтверждение соблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка осуществления трудовой деятельности	Разрешение на работу Патент	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ

В случае отсутствия необходимых действительных документов нахождение иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации признается незаконным, и, по общему правилу, такое лицо подлежит административной ответственности, предусмотренной статьями главы 18 КоАП РФ.

Исходя из положений ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», сотрудники территориальных органов МВД России на транспорте вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

При этом в соответствии с положениями статьи 28.1 КоАП РФ, поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в области миграции могут быть как непосредственное обнаружение должностными лицами территориальных органов МВД России на транспорте, уполномоченными со-

ставлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, так и 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. Также это могут быть сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом территориального органа МВД России на транспорте, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из этих поводов, а также достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, при рассмотрении административно-юрисдикционной деятельности территориальных органов МВД России на транспорте в рассматриваемой области значительную роль играет определение компетенции их должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях в области миграции.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях в сфере миграционного законодательства 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 структурных подразделений и территориальных органов, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями.

Согласно положениям ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы, предусмотренные статьями 18.2-18.4, частями 1.1, 3.1, 4 и 5 статьи 18.8, частями 1-3 статьи 18.9, частями 2 и 3 статьи 18.10, статьями 18.11, 18.12, 18.13, 18.14, частями 1, 3 и 4 статьи 18.18, частями 2 и 3 статьи 18.19.

При этом, в соответствии с положениями приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание», протоколы по делам об административных правонарушениях вправе составлять следующие должностные лица линейных управлений (отделов, отделений) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте:

начальник линейного управления (отдела, отделения); заместитель начальника линейного управления (отдела) - начальник полиции; заместитель начальника полиции; начальник линейного отдела (отделения) полиции; заместитель начальника линейного отдела (отделения) полиции; начальник линей-

ного пункта полиции; оперуполномоченный;

должностные лица подразделений охраны общественного порядка;

должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних;

должностные лица подразделений по досмотру;

должностные лица подразделений по исполнению административного законодательства;

должностные лица строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции;

начальник, заместитель начальника, старший дежурный, дежурный, начальник спецчасти, командир взвода, заместитель командира взвода изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых;

должностные лица строевых подразделений охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;

должностные лица подразделений дознания;

начальник дежурной части; начальник смены; старший оперативный дежурный; оперативный дежурный; дежурный; помощник оперативного дежурного.

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

При этом рассматривать дела об административных правонарушениях по вышеперечисленным составам от имени органов внутренних дел согласно ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ вправе начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители.

Что касается компетенции начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей, то, согласно ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, они вправе рассматривать только дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8 КоАП РФ, что свидетельствует об ограниченности их полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере миграции.

В соответствии с положениями ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении в сфере миграции будет считаться возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;

- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;

- вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ. По общему правилу протокол составляется немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Исключение составляют случаи, когда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении. В соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ в таком случае протокол об административном правонарушении составляется в течение 2-х суток с момента выявления административного правонарушения.

В протоколе об административном правонарушении указываются:

- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- фамилии, имена, отчества, адреса мест жительства свидетелей, если таковые имеются;
- место, время совершения и событие административного правонарушения;
- статья (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение;

объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, о чем делается запись в протоколе. При составлении протоколов об административных правонарушениях за нарушения в области миграции в отношении иностранных граждан сотрудники подразделений территориальных органов МВД России на транспорте особое внимание должны уделять разъяснению прав лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, 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.

О владении либо невладении иностранным гражданином русским языком, а также о нуждаемости его в услугах переводчика в протоколе об административном правонарушении производится отметка, которую необходимо удостоверить подписью иностранного гражданина.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

В случаях, если после выявления административного правонарушения в

области миграции необходимо осуществление экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, в соответствии с положениями ст. 28.7 КоАП РФ проводится административное расследование, которое представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» подчеркивается, что проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Решение о проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором – в виде постановления непосредственно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются:

- дата и место составления определения;
- должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение;
- повод для возбуждения дела об административном правонарушении и данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Центральной стадией производства по делу об административном правонарушении является рассмотрение дела в соответствии с положениями гл. 29 КоАП РФ. Эта стадия состоит из четырех этапов:

- подготовка к рассмотрению дела;
- анализ обстоятельств дела;
- вынесение постановления или определения по делу;
- доведение принятого решения до сведения заинтересованных лиц.

Подготовка к рассмотрению дела осуществляется в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ и включает разрешение следующих вопросов:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

- правильно ли составлен протокол и другие материалы;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

Решение вопроса о компетенции рассмотрения дела об административном правонарушении в сфере миграции является крайне важным при подготовке к рассмотрению дела.

Как было сказано ранее, согласно ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ, начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8 КоАП РФ, рассмотрение административных правонарушений по остальным составам административных правонарушений в сфере миграции, подведомственным полиции, относится к компетенции начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместителей, заместителей начальников полиции (по охране общественного порядка), а также начальников территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции и их заместителей, в связи с чем, в соответствии с положениями ст. 29.4 КоАП РФ, выносится определение о передаче таких протоколов об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 18.8, ч. 1 ст. 18.10, ч.ч. 1-4 ст. 18.15, ст.ст. 18.16-18.17 КоАП РФ, также могут рассматриваться судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» сказано, что «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, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей».

К таким видам наказания, назначаемым за административные правонарушения в сфере миграции, относятся административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства, а также административное приостановление деятельности.

Таким образом, передача дел об административных правонарушениях исследуемой категории на рассмотрение в судебную инстанцию связана с постановкой вопроса о применении вышеуказанных мер административного наказа-

ния. Как правило, это решение связано с высокой степенью общественной опасности совершенного правонарушения (повторность либо длительность неисполнения обязанности и др.).

По общему правилу дело об административном правонарушении в сфере миграции рассматривается по месту его совершения. Если по делу проведено административное расследование, то оно рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование. При получении такого дела судом его рассматривает районный суд.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении органом (должностным лицом) постановления или определения по делу.

Постановление выносится, если разбирательство закончено. Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении закреплены в ст. 29.9 КоАП РФ. Постановление может быть либо о прекращении дела производством, либо о наложении административного наказания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлены факт административного правонарушения и лицо, его совершившее.

В ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ определены два вида определений о передаче дела:

- 1) субъекту, уполномоченному налагать административные наказания другого вида или размера либо применять иные меры воздействия;
- 2) на рассмотрение дела по подведомственности.

Вынесение определения означает, что стадия рассмотрения дела об административном правонарушении не закончилась, а разбирательство может быть перенесено на другое время или в другой орган.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что действия сотрудников территориальных органов МВД России на транспорте при выявлении фактов нарушений миграционного законодательства, несмотря на некоторую ограниченность полномочий в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях указанной категории имеют достаточно четкую правовую регламентацию.

В настоящее время необходимо активизировать деятельность подразделений территориальных органов МВД России на транспорте по реализации полномочий в миграционной сфере, в соответствии с имеющейся компетенцией по составлению протоколов об административных правонарушениях по составам, включенным в гл. 18 КоАП РФ.

В качестве образцов процессуальных документов в учебном пособии предлагаются макеты дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 18.8, 18.9, 18.10 и 18.15 КоАП РФ (приложения А, Б, В, Г).

Кроме того, деятельность подразделений территориальных органов МВД России на транспорте играет огромную роль в пресечении фактов уклонения 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 в части привлечения таких лиц к административной от-

ветственности по ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ в случае, если они незаконно следуют по территории Российской Федерации.

В числе административно-правовых мер регулирования миграции важное место занимает усиление контроля в сфере работы с транспортными компаниями, осуществляющими перевозки грузов и людей [22].

Так, сегодня судебная практика исходит из того, что контроль за наличием виз или иных разрешений на въезд лиц в иностранное государство в силу ст. 6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» является обязанностью транспортной компании (перевозчика пассажиров), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации [23]. Так, по одному из дел суд указал, что, не выполнив обязанность по контролю за наличием визы на въезд и осуществив посадку в транспортное средство, следующее в Российскую Федерацию, пассажира, не имеющего действующей визы этого государства, общество совершило административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ [24].

За незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации по ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ несут ответственность как иностранные, так и российские юридические лица [25]. Диспозиция данной нормы устанавливает, что юридические лица должны быть или транспортными организациями, или осуществлять международную перевозку. Транспортной организацией признается организация, осуществляющая железнодорожную, внутренневодную, воздушную, морскую и автомобильную перевозку грузов и пассажиров. Кроме того, транспортными организациями являются организации, осуществляющие перевозку грузов через магистральные трубопроводы [26].

Для того, чтобы международная перевозка была признана таковой, важен факт заключения соответствующего договора. Также необходимо иметь в виду, что не требуется, чтобы перевозка фактически осуществлялась по территории двух и более стран, достаточно начать такую перевозку. При этом груз или пассажир могут не пересечь государственной границы, однако их перевозка будет подпадать под правовой режим международной перевозки. Такое возможно в случае утраты груза во время следования его в пределах страны отправления.

Перевозка может выполняться несколькими транспортными организациями, последовательными перевозчиками и при этом оставаться международной, даже если некоторые из соперевозчиков выполняют свою часть перевозки в пределах границ своего государства [27].

Таким образом, необходимо еще раз подчеркнуть, что особенностью нормы, предусмотренной ст. 18.14 КоАП РФ, является то, что к административной ответственности могут быть привлечены только транспортные организации и организации, осуществляющие международные перевозки.

Под транспортным средством при этом понимается водное судно, воздушное судно, автомобильное транспортное средство, железнодорожное транспортное средство, железнодорожный подвижной состав, единица железнодорожного подвижного состава, на котором может быть осуществлена перевозка людей, а субъектом состава вышеуказанного административного правонаруше-

ния (ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ) являются исключительно юридические лица, включая индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозку людей в международном сообщении [28].

На сегодняшний день имеется интересная арбитражная практика по вопросу применения данной нормы [29]. В качестве примера можно рассмотреть факт обращения ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии» в Арбитражный суд Московской области с заявлением о признании незаконным и отмене постановления командира подразделения пограничного контроля государственного учреждения «Отдельный отряд пограничного контроля «Москва» Федеральной службы безопасности Российской Федерации, которым ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии» привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 18.14 КоАП РФ, поскольку, по мнению заявителя, функции по контролю за правильным оформлением разрешений на въезд на территорию Российской Федерации на авиакомпанию не возложены действующим законодательством.

Суд при разрешении дела основывался на положениях ст. 6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и пришел к выводу о наличии в действиях заявителя признаков административного правонарушения, предусмотренных ст. 18.14 КоАП РФ, в связи с тем, что со стороны ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии» меры по проверке наличия визы у гражданина Узбекистана Р. при его посадке на воздушное судно ОАО «Авиакомпания «Домодедовские авиалинии» не принимались, и отказал в удовлетворении заявления [30].

Необходимо отметить, что в зарубежных странах также практикуется применение санкций именно к «перевозчикам», т.е. к тем транспортным компаниям, которые ввезли в страну незаконного мигранта. Кроме того, на такие транспортные компании налагается обязанность доставить нелегала в ту страну, откуда он прибыл, а при их отказе выполнить данное обязательство они могут быть подвергнуты крупному штрафу [31].

Вместе с тем приходится констатировать, что практика применения нормы, предусмотренной ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ, органами внутренних дел фактически не наработана, и эта проблема требует сегодня самого пристального внимания, в частности, со стороны территориальных органов МВД России на транспорте, деятельность которых протекает в непосредственном контакте с транспортными организациями.

Также необходимо напомнить, что состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ, будет иметь место только в том случае, если указанное противоправное деяние не образует состав преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ. Рассмотрению особенностей квалификации нарушений миграционного законодательства Российской Федерации посвящен следующий раздел учебного пособия.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите полномочия территориальных органов МВД России на транспорте по реализации миграционного законодательства.
2. Какие факторы в современных условиях осложняют деятельность территориальных органов МВД России на транспорте по реализации миграционного законодательства?
3. Перечислите виды документов, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.
4. Назовите документы, подтверждающие законность пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.
5. Какие категории должностных лиц линейных управлений (отделов, отделений) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте вправе составлять протоколы по делам об административных правонарушениях в сфере миграции?
6. Какова компетенция начальников линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместителей по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере миграции?
7. Перечислите требования, предъявляемые к порядку составления протокола об административном правонарушении в сфере миграции.
8. В каких случаях при выявлении административного правонарушения в области миграции может проводиться административное расследование?
9. Проанализируйте особенности рассмотрения дела об административном правонарушении в сфере миграции.
10. Почему необходимо усиление контроля в сфере работы полиции с транспортными компаниями, осуществляющими перевозки грузов и людей?

РАЗДЕЛ 3.

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ НАРУШЕНИЙ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За нарушения в сфере миграционного законодательства Российской Федерации предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность, что обуславливает необходимость правильной квалификации такого рода правонарушений.

На сегодняшний день уголовную ответственность за организацию незаконной миграции устанавливает ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции». Указанная статья состоит из 2-х частей, объединенных объектом посягательства 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.

Сегодня неконтролируемая и незаконная миграция рассматривается в качестве одного из наиболее опасных проявлений транснациональной организованной преступности, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации [32]. Поэтому, в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [33], одним из основных направлений отечественной миграционной политики стала реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, организации незаконной миграции, торговли людьми, использования принудительного труда, в том числе совместно с компетентными органами иностранных государств.

В качестве условий, способствующих организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), можно отметить недостаточную инженерную укрепленность Государственной границы Российской Федерации, проблемы организации через нее пропускного режима, а также пробелы в обеспечении защищенности объектов транспорта и транспортной инфраструктуры от незаконного перемещения мигрантов.

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 адми-

нистративно 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 в форме 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 организованной группой, а также наличие тяжких последствий – в целях совершения преступлений на территории Российской Федерации.

Под организацией незаконного въезда понимаются любые действия, направленные на незаконное пересечение границы Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства, к которым можно отнести приобретение билетов, подделку документов, транспортные услуги, встречу и сопровождение до места пребывания.

К организации незаконного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства могут быть отнесены действия, обеспечивающие возможность нахождения на территории страны этих лиц без законных на то оснований. Это может быть, например, предоставление им жилья или работы.

В качестве организации незаконного транзита иностранных граждан или лиц без гражданства подразумеваются действия, дающие возможность пересечения Государственной границы Российской Федерации этими лицами, а также проезда по ее территории в нарушение установленного порядка. В таком качестве рассматривается, к примеру, помощь в уклонении таких незаконных мигрантов от пограничного контроля, снабжение их поддельными документами, обеспечение транспортом.

Как свидетельствует практика применения ст. 322.1 УК РФ «организация незаконной миграции», организация незаконного пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства – наиболее распространенное преступное деяние в общем массиве уголовных дел, возбуждаемых по ст. 322.1 УК РФ [34].

Выявление преступлений рассматриваемой категории возможно путем мониторинга различных источников информации, например, рекламных объявлений в сети Интернет о предоставлении услуг мигрантам по вопросам трудоустройства, постановки на миграционный учет и пр., а также материалы проверок предприятий, организаций, строительных и иных объектов на предмет использования иностранной рабочей силы. Кроме того, в поле зрения правоохранительных органов постоянно должны находиться фирмы, занимающиеся туристическим бизнесом, трудоустройством за границей, а также агентства по сдаче жилья внаем.

К мероприятиям, позволяющим выявить такого рода преступления, относятся наблюдение, опрос граждан, проверка документов, непосредственно обследование помещений, зданий, сооружений и участков местности, и, что особенно важно – объектов транспорта и транспортной инфраструктуры.

В соответствии с положениями п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ дознание по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ производится дознавателями органов внутренних дел Российской Федерации. Предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 322.1 УК РФ производится следователями органов внутренних дел Российской Федерации (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ). Кроме того, предварительное следствие по уголовным делам рассматриваемой категории производится также следователями органов федеральной службы безопасности (п. 2 ч. ст. 151 УПК РФ).

При этом отечественными учеными отмечается недостаточность эффективности расследования уголовных дел по ст. 322.1 УК РФ, несмотря на тенденцию к росту количества случаев организации незаконной миграции. Так, показатели деятельности правоохранительных структур по количеству выявленных лиц, совершивших это преступление, представляются достаточно низкими, в особенности с учетом разветвленной системы соучастников в совершении анализируемого деяния [35]. Во многом эта проблема обусловлена качеством проведения доследственных проверок.

В соответствии с положениями ст. 143 УПК РФ должностное лицо, обнаружившее признаки преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», составляет рапорт, являющийся поводом к возбуждению уголовного дела.

В таком рапорте отражается наименование органа предварительного следствия или дознания, которому адресован рапорт, обстоятельства совершенного деяния, содержащего признаки преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, источник получения информации, а также данные лица, получившего сообщение, дата составления рапорта и подпись должностного лица, его составившего.

Материалы, представляемые органу дознания, следователю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, должны содержать достаточные данные, указывающие на признаки состава преступления, а именно – сведения о том, где, когда, какие признаки и какого именно преступления обнаружены, при каких обстоятельствах имело место обнаружение признаков преступления, сведения о лице (лицах), его совершившем (если оно известно), очевидцах пре-

ступления (если они известны), о местонахождении следов преступления, документов и предметов, которые могут стать вещественными доказательствами, о любых других фактах и обстоятельствах, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении уголовного дела [36].

Одним из наиболее распространенных следственных действий, которое производится при установлении фактов организации незаконной миграции, является осмотр места происшествия. В соответствии со ст. 176 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [37] осмотр места происшествия может быть произведен до возбуждения уголовного дела.

При получении информации об организации незаконного въезда или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации в ходе указанного следственного действия подлежат осмотру транспортные средства, при помощи которых осуществлялся незаконный въезд или незаконный транзитный проезд через территорию Российской Федерации, а также объекты транспортной инфраструктуры, которые могут использоваться организаторами незаконного пребывания мигрантов в Российской Федерации именно в преступных целях.

С особой тщательностью следует осмотреть само транспортное средство, особенно те его части, где могут быть обнаружены тайники, специально оборудованные для провоза иностранных граждан или лиц без гражданства, а также оружия, наркотических средств и психотропных веществ, ядов, поддельных денежных купюр или документов, иных предметов, изъятых из гражданского оборота (при наличии таковых) [38]. Для фиксации следов организации незаконной миграции к осмотру объектов транспорта и транспортной инфраструктуры целесообразно привлекать специалистов, применять фото- и видеотехнику.

При опросе иностранных граждан подлежат выяснению обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса наличия или отсутствия состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ. Прежде всего в ходе проверки устанавливается:

- причина незаконного въезда в Российскую Федерацию;
- каким образом иностранный гражданин пересек границу Российской Федерации, на основании каких документов осуществлялся въезд на территорию России;
- кто организовал незаконный въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию, кто является приглашающей стороной;
- кто и на каких условиях предоставил транспортные услуги.

Отсутствие в материалах проверки вышеперечисленных сведений зачастую приводит к уклонению виновных лиц от уголовной ответственности [39], ограничиваясь привлечением иностранных граждан к административной ответственности за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации.

Вместе с тем необходимость правильной квалификации правонарушений в сфере миграционного законодательства позволяет не только отграничить уголовно наказуемые деяния от административных правонарушений. От квалификации административного правонарушения в сфере миграции также зависит

вид административного наказания, применяемого к нарушителям, и последствия этого наказания, поскольку в зависимости от того, какая именно норма КоАП РФ нарушена, лицо может быть подвергнуто административному штрафу, либо административному штрафу с административным выдворением за пределы Российской Федерации с последующим закрытием въезда в страну в течение определенного времени, что значительным образом ограничивает его право на свободу передвижения.

При реализации миграционного законодательства на объектах транспорта в приграничных регионах существенную проблему сегодня представляет квалификация действий иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением установленных сроков пребывания, но выходящих (либо намеревающихся выехать) на момент выявления правонарушения. В таких случаях иностранные граждане либо уже следуют за пределы Российской Федерации железнодорожным транспортом, либо прибыли на объекты транспорта с целью убытия с территории Российской Федерации, имея на руках соответствующие проездные документы.

Сотрудниками территориальных органов МВД России на транспорте данные действия квалифицируются по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ. Вместе с тем, по мнению органов прокуратуры, в данном деянии усматривается состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ.

При решении вопроса о квалификации данного правонарушения по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ сотрудники территориальных органов МВД России на транспорте руководствуются имеющейся практикой привлечения к административной ответственности в сфере миграции, основанной на решении Верховного суда Российской Федерации от 5 мая 2015 г. № 5-ФД15-7, а также прочих судов общей юрисдикции (Решение судьи Красноярского краевого суда от 14.07.2016 № 7п-369/2016, Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда по делу от 15.07.2016 № 4а-662/2016, Постановление судьи Советского районного суда г. Самары от 15.07.2016). Также по данному вопросу ими принимаются во внимание представления судов, указывающие на неверность квалификации таких правонарушений по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, поскольку у правонарушителя имеется билет на выезд с территории Российской Федерации. В связи с тем, что на основании ст. 25.1 КоАП РФ присутствие лица, в отношении которого ведется производство, при рассмотрении дел данной категории является обязательным, снятие с маршрута движения и доставление лица в суд при рассмотрении дел является также обязательным. В случае признания вины правонарушителя решением по делу, помимо административного штрафа, должно явиться обязательное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации, которое осуществляется за счет государства (в случае, если это не контролируемый выезд). Таким образом, по мнению суда, препятствование выезду такого иностранного гражданина осуществляется не в интересах государства.

Кроме того, в случае принудительного препятствования выезду иностранного гражданина он может оказаться без средств к существованию, в связи с чем может совершить в дальнейшем противоправные действия с целью

изыскания средств на проживание и повторное приобретение проездных документов.

С учетом этого сотрудниками территориальных органов МВД России на транспорте принимается решение о привлечении иностранных граждан к административной ответственности за рассматриваемое правонарушение по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, которая не предусматривает обязательного административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Необходимо отметить, что рассмотрение дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, отнесено к компетенции органов внутренних дел (в то время, как ч. 1.1 ст. 18.8. КоАП РФ отнесена к исключительной компетенции суда), что позволяет обеспечить его оперативное рассмотрение и после наложения административного штрафа осуществлять оплату через имеющиеся на вокзалах платежные терминалы, т.е. обеспечивать реальность несения наказания за совершенное правонарушение.

В то же время следует признать, что имеющееся мнение о квалификации такого правонарушения не является бесспорным в виду специфики самой ст. 18.8 КоАП РФ. Судебные прецеденты по квалификации деяний при описываемых обстоятельствах (наличие билета у иностранного гражданина) в имеющейся юридической практике отсутствуют, а сами деяния судами квалифицируются как по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, так и по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Таким образом, юридическая ответственность за правонарушения в сфере миграции – это сложное правовое явление, обеспечивающее защиту широкого круга общественных отношений в данной области. В настоящее время продолжается работа по совершенствованию миграционного законодательства. В отечественное уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях законодателем вводятся новые составы правонарушений в сфере миграции. В составы имеющихся правонарушений вносятся изменения и дополнения в соответствии с изменяющейся миграционной ситуацией.

Изменение миграционной ситуации, модернизация отечественного законодательства в сфере миграции требуют всестороннего научного исследования актуальных вопросов квалификации данного вида правонарушений в целях разрешения имеющихся проблем.

Вопросы для самоконтроля

1. Какая норма УК РФ устанавливает уголовную ответственность за организацию незаконной миграции?
2. В чем состоят основные отличия, позволяющие отграничить преступление, предусмотренное ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», от аналогичного административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации»?
3. Мониторинг каких источников информации позволяет выявлять преступления, предусмотренные ст. 322.1 УК РФ?
4. Перечислите мероприятия, позволяющие выявить преступления в миграционной сфере.
5. Обоснуйте значимость правильной квалификации правонарушений в сфере миграционного законодательства.
6. Каковы тенденции развития отечественного уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях в сфере миграции?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня на территории Российской Федерации действует значительное число различных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере миграции. Большой массив законодательных и подзаконных актов, разработанных и принятых в этой области, создает существенные сложности для правоприменителей. Особенно это касается деятельности подразделений полиции на транспорте, где не образованы подразделения по вопросам миграции, и полномочия в сфере миграционного контроля возложены на сотрудников иных подразделений.

Отсутствие специалистов в данной области, безусловно, не может не сказываться на эффективности реализации миграционного законодательства, как и то, что на сегодняшний день фактически отсутствуют необходимые современные учебные, методические и справочные материалы, которые могли бы оказать реальную помощь сотрудникам полиции, сталкивающимся с вопросами миграционных отношений на объектах транспорта.

Таким образом, значимость работы в контексте обеспечения национальной безопасности государства определяется необходимостью научно-методического обеспечения вопросов, касающихся особенностей реализации миграционного законодательства на объектах транспорта в условиях приграничного региона.

Полагаем, что подготовленное нами учебное пособие будет способствовать достижению формирования необходимых компетенций обучающихся, позволяющих максимально эффективно решать задачи подразделений полиции по исполнению миграционного законодательства на объектах транспорта в условиях приграничного региона, а также повышению гарантий прав и законных интересов граждан при реализации права на свободу передвижения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кожевникова Н.И. Миграционные процессы в координатах железнодорожной сети России: настоящее и будущее // Миграционное право. 2014. № 1.
2. Чепунов О.И., Минаев А.В. Государственная граница Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности государства // Миграционное право. 2016. № 4.
3. Кичигин Н.В., Гузоватый И.И. К вопросу о роли пограничных органов Федеральной службы безопасности в борьбе с трансграничной преступностью, связанной с производством либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности // Право в Вооруженных силах. 2018. № 7.
4. Кудинов В.В., Минаев А.В. Государственная граница как объект конституционно-правового регулирования (на примере государств – участников Евразийского экономического союза): монография. – Кызыл, 2016.
5. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685). – URL: СПС «Консультант-Плюс».
6. URL: <https://rg.ru/2016/03/31/putin-prizval-sdelat-vyvody-iz-igracionnogo-krizisa-v-evrope.html>.
7. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. 2018. № 4.
8. Урда М.Н. Противодействие незаконной миграции как направление российской уголовной политики // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4.
9. Мирянова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Санкт-Петербург, 2010.
10. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948). – URL: «КонсультантПлюс».
11. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – URL: «КонсультантПлюс».
13. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // Российская газета. 1995. № 120.
14. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». – URL: «КонсультантПлюс».

15. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». – URL: «КонсультантПлюс».
16. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (постатейный) (Жеребцов А.Н., Шерстобоев О.Н.). – URL: «КонсультантПлюс».
17. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы». – URL: «КонсультантПлюс».
18. Гуляев С.Б. Отдельные вопросы, возникающие в арбитражной практике в ходе применения принципов исполнительного производства // Арбитражные споры. 2017. № 3.
19. Целуйко А.В. К вопросу о подготовке квалифицированных сотрудников транспортной полиции к действиям в условиях проведения массовых спортивных мероприятий // Транспортное право. 2013. № 2.
20. Елисеев А.В., Дорошенко О.М. Актуальные проблемы применения административно-правовых мер противодействия незаконной миграции в зарубежных странах // Миграционное право. 2018. № 1.
21. Комментарий к Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (постатейный) (Кайль А.Н.). – URL: «КонсультантПлюс».
22. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 12 января 2007 г. № КА-А41/12812-06.
23. Козлов В.Ф., Петров И.В. Особенности административной ответственности юридических лиц за миграционные правонарушения // Миграционное право. 2017. № 4.
24. Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. – Москва: Юстицинформ, 2015.
25. Международное частное право: учебник / Е.А. Абросимова [и др.]. – Москва: Статут, 2015. Т. 2.
26. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) (Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н., Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А.). – URL: «КонсультантПлюс».
27. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 2 августа 2006 г. № КА-А41/6892-06.
28. Орешина Н.И. Некоторые вопросы ответственности за правонарушения в сфере миграции в зарубежных странах // Общество и право. 2010. № 1.
29. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: «КонсультантПлюс».

30. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы». – URL: «КонсультантПлюс».

31. Шелмаков А.Л. Проблемы применения статьи 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции» // Российская юстиция. 2007. № 1.

32. Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. – Москва: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. – 496 с.

33. Данилова С. Особенности расследования преступлений, предусмотренных ст. 322.1 УК РФ. – URL: «КонсультантПлюс».

34. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. – URL: «КонсультантПлюс».

35. Хабибулин О.М. Обзор практики применения статьи 322.1 УК РФ органами внутренних дел субъектов Российской Федерации и территориальными органами ФМС России в 2006 году // Миграционное право. 2007. № 4.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.8 КоАП РФ

***** ЛО МВД РОССИИ
НА ТРАНСПОРТЕ
ПРОТОКОЛ N *****

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

06.01.2020 г.
10 часов 20 минут

г. *****

1. Мною, оперативным дежурным дежурной части ***** ЛО МВД России на транспорте старшим лейтенантом полиции Л.А.С., руководствуясь ст. ст. 28.2 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), составлен настоящий протокол в отношении

2. Сведения о лице, в отношении которого составлен протокол
Для физического (должностного) лица:

Фамилия, имя, отчество **М.О.И.**

Дата и место рождения *****

Гражданство **Украина**

Документ, удостоверяющий личность **паспорт *******

Место жительства (фактического проживания) с. ***** ул. *****д. **** кв. **

место регистрации с. ***** ул. *****д. **** кв. **

Место работы временно безработный

Семейное положение: **холост** на иждивении: со слов не имеет

Привлекался ли к административной ответственности **со слов не привлекался**

Имеет ли судимость **со слов не имеет**

Русским языком **владею** В услугах переводчика **не нуждаюсь**

подпись

В услугах адвоката (нуждаюсь/не нуждаюсь)

нужное подчеркнуть

подпись

3. Описание административного правонарушения:

06.01.2020 г. в 10 часов 10 минут в здании ***** ЛО МВД России на транспорте, расположенному по адресу, г. *****, ул. ***** д. **, установлено, что гражданин(ка) Украины М.О.И. ***** года рождения, въехал(а) на территорию Российской Федерации 03.10.2019 года и пребывал(а) (проживал(а)) на территории РФ с 03.10.2019 года по настоящее время.

Своими действиями гражданин(ка) Украины М.О.И. ***** года рождения, в соответствии с частью 2 статьи 2.2 КоАП РФ, по небрежности, не осознавая и не предвидя возможные последствия своего действия (бездействия), с 03.10.2019 года пребывал(а) (проживал(а)) на территории Российской Федерации более 90 суток чем нарушил(а) требования ч.1 ст. 5 Федерального закона № 115-ФЗ от 25.07.2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: «срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток», то есть М.О.И. *****г.р. совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации», выразившееся в нарушении установленных правил режима пребывания в Российской Федерации.

Факт совершения гр. М.О.И. *****г.р. административного правонарушения подтверждается следующим: 1) наличием миграционной карты с датой-штампом о въезде в Российскую Федерацию 03.10.2019 года; 2) объяснением о том, что он пребывает в Российской Федерации непрерывно с 03.10.2019 года, то есть более девяноста суток.

Обстоятельства, смягчающие вину правонарушителя: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, признание вины. Обстоятельств(а), отягчающие вину правонарушителя не установлены.

Объяснение правонарушителя:

Со статьей 51 Конституции Российской Федерации (Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания) ознакомлен:

подпись

Я, М.О.И. могу пояснить, что на территорию РФ я въехал 03.10.2019 года и находился в РФ более девяноста суток. Я своевременно не покинул территорию РФ, т.к. ошибочно высчитал дату, до которой необходимо выехать. Свою вину признаю полностью, раскаиваюсь.

С моих слов записано верно и мною (мне) прочитано.

К протоколу прилагается: Копия паспорта

Подпись правонарушителя _____

Подпись лица, составившего протокол _____

С протоколом ознакомлен (а), мне разъяснено, что в соответствии со ст. 24.4, 25.1, 25.4, 25.5, 25.10 КоАП РФ я вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Присутствовать при рассмотрении дела, пользоваться помощью адвоката или иного лица, приглашенного по выбору, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владею языком, на котором ведется производство, обжаловать постановления по делу.

С протоколом ознакомлен(а), объяснения и замечания по содержанию протокола: не имею _____

Копию протокола получил (а) _____
(подпись)

Ходатайствую о направлении протокола для рассмотрения по месту моего жительства _____

(подпись)

Место и время рассмотрения дела мне объявлены: 06.01.2020, 11.30 мин.,
дата, место, время, адрес

******* ЛО МВД России на транспорте, по адресу:**
и полное наименование органа, куда будет направлен протокол на рассмотрение

******* область, г. *****, ул. ***** д. *****

Протокол составил:

оперативный дежурный
дежурной части *****
ЛО МВД России на транспорте

Л.А.С.

ПОСТАНОВИЛ:

Признать М.О.И. виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст.18.8 КоАП РФ, и назначить ему(ей) наказание в виде административного штрафа в размере 2000 (две тысячи) рублей.

В соответствии со ст.ст. 30.1 – 30.3 КоАП России постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст.ст. 25.1, 25.3-25.5 КоАП РФ, соответственно:

11) физическими лицами или должностными лицами:

в УТ МВД России по ЦФО, расположенном по адресу: г. *****, ул. ***** д. **, либо в ***** районный суд, находящийся по адресу: ***** область, ***** район, с. *****, ул. *****, **.

При обжаловании постановления в УМВД России по ***** области или районный суд жалоба может быть подана непосредственно в этот орган или суд.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Настоящее постановление вступает в законную силу после истечения срока, установленного для его обжалования, если данное постановление не было обжаловано или опротестовано. Настоящее постановление подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления настоящего постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки его исполнения, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ.

Сумма административного штрафа должна быть внесена или перечислена на расчетный счет:

Получатель: УФК по ***** области

ИНН- ***** , КПП-***** , ОКТМО -***** ,

Текущий счет- ***** , Банк – Отделение ***** , г. *****Г, БИК- ***** , Лицевой счет – ***** ,

КБК- *****

Копию документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, лицо, привлеченное к административной ответственности, направляет должностному лицу, вынесшему постановление. При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, по истечении 60 дней со дня вступления настоящего постановления в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки его исполнения судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Неуплата административного штрафа в указанный срок влечет на основании решения суда наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа либо административный арест на срок до 15 суток либо обязательные работы до 50 часов в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Информация о дате и времени рассмотрения жалобы вышестоящим органом может быть получена по телефону 8 (*****) ***** .

Примечание. Желательно также указать в жалобе телефон, по которому лицо может быть уведомлено о дате и времени ее рассмотрения.

начальник ***** ЛО
МВД России на транспорте

В.Ю.А.

(подпись)

С постановлением и ст.25.1 КОАП РФ ознакомлен, копию настоящего постановления получил

" ____ " _____ 20__ г.

(подпись)

(инициалы и фамилия)

Обстоятельства, отягчающие вину, не установлены. Обстоятельством, смягчающим вину, является признание вины.

Объяснение правонарушителя:

Со статьей 51 Конституции Российской Федерации (Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания) ознакомлен: _____
(подпись)

Я, Н.А.К. могу пояснить, что забыл подать уведомление о прибытии ко мне в гости ИГ. Свою вину признаю полностью.

С моих слов записано верно и мною (мне) прочитано.

Подпись правонарушителя _____

Подпись лица, составившего протокол _____

С протоколом ознакомлен (а), мне разъяснено, что в соответствии со ст.ст. 24.4, 25.1, 25.4, 25.5, 25.10 КоАП РФ я вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Присутствовать при рассмотрении дела, пользоваться помощью адвоката или иного лица, приглашенного по выбору, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владею языком, на котором ведется производство, обжаловать постановления по делу.

Копию протокола получил (а) _____
подпись

Место и время рассмотрения дела мне объявлены:

дата, место, время, адрес и полное наименование органа, куда будет направлен протокол на рассмотрение

Протокол составил:

оперативный дежурный дежурной части
***** ЛО МВД России на транспорте
старший лейтенант полиции

Л.А.С.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Макет дела об административном правонарушении
по ст. 18.10 КоАП РФ

***** ЛО МВД РОССИИ
НА ТРАНСПОРТЕ

ПРОТОКОЛ N *****
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

06.01.2020 г.
13 часов 10 минут

г. *****

1. Мною, оперативным дежурным дежурной части ***** ЛО МВД России на транспорте старшим лейтенантом полиции Л.А.С., руководствуясь ст.ст. 28.2 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), составлен настоящий протокол в отношении

2. Сведения о лице, в отношении которого составлен протокол.
Для физического (должностного) лица:

Фамилия, имя, отчество **К.А.М.**

Дата и место рождения *****г.р.

Гражданство **Узбекистан**

Документ, удостоверяющий личность **паспорт *******

Место жительства (фактического проживания)с. ***** ул. ***** д. **

место регистрации Оренбургский район п.Весенний ул.Луговая д.10

Место работы *****

Семейное положение: **женат**, на иждивении: со слов трое несовершеннолетних детей.

Привлекался ли к административной ответственности **со слов не привлекался**

Имеет ли судимость **со слов не имеет**

Русским языком владею/не владею__ В услугах переводчика не нуждаюсь

_____ нужное подчеркнуть

_____ подпись

В услугах адвоката (нуждаюсь/**не нуждаюсь**)

_____ нужное подчеркнуть

_____ подпись

3. Описание административного правонарушения:

06.01.2020 года в 12 ч. 45 минут, на территории объекта локомотивного хозяйства в г. ***** по ул. ***** д. ** в строящемся здании был выявлен гражданин Республики Узбекистан К.А.М., ***** года рождения, который в период с 09.00 ч по 12.45 часов 06.01.2020 года осуществлял трудовую деятельность в качестве разнорабочего по строительству здания, расположенного на земельном участке по ул. ***** д. ** с. *****. Из объяснения К.А.М., ***** года рождения было установлено, что он осуществлял трудовую деятельность в качестве рабочего без соответствующих разрешительных документов, разрешения на работу, (патента) чем нарушил требования п. 4 ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 года № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», то есть своими действиями в соответствии с ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ умышленно совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации».

Обстоятельства, отягчающие вину правонарушителя, не установлены. Обстоятельства, смягчающие вину правонарушителя – признание вины.

Вина подтверждается объяснением, настоящим протоколом.

Объяснение правонарушителя:

Со статьей 51 Конституции Российской Федерации (Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания) ознакомлен:

Я, К.А.М. могу пояснить, что приехал на территорию РФ 23.12.2019 года с целью осуществления трудовой деятельности. Документы для работы я не оформлял, так как нет средств. Начал искать работу, в результате чего нашел ее в г. *****. 06.01.2020 года к 9 часам я приехал на объект, находящийся на территории локомотивного депо. Для кладки кирпичной стены замесил цемент, подготовил материалы. Работу мне нашел и провел на территорию депо человек по имени Сергей, кто он такой, мне не известно, и где он находится, я также не знаю.

С моих слов записано верно и мною (мне) прочитано.

К протоколу прилагается: Копия паспорта

Подпись правонарушителя _____

Подпись лица, составившего протокол _____

С протоколом ознакомлен (а), мне разъяснено, что в соответствии со ст. 24.4, 25.1, 25.4, 25.5, 25.10 КоАП РФ я вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Присутствовать при рассмотрении дела, пользоваться помощью адвоката или иного лица, приглашенного по выбору, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владею языком, на котором ведется производство, обжаловать постановления по делу.

С протоколом ознакомлен(а), объяснения и замечания по содержанию протокола: не имею _____

подпись

Копию протокола получил (а) _____

подпись

Ходатайствую о направлении протокола для рассмотрения по месту моего жительства _____

подпись

Протокол составил:

оперативный дежурный дежурной части
***** ЛО МВД России на транспорте
старший лейтенант полиции

Л.А.С.

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Макет дела об административном правонарушении по ст. 18.15 КоАП РФ

***** ЛО МВД РОССИИ
НА ТРАНСПОРТЕ
ПРОТОКОЛ N *****
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

06.01.2020 г.

г. *****

13 часов 20 минут

1. Мною, оперативным дежурным дежурной части ***** ЛО МВД России на транспорте старшим лейтенантом полиции Л.А.С., руководствуясь ст.ст. 28.2 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), составлен настоящий протокол в отношении

2. Сведения о лице, в отношении которого составлен протокол.

Для физического (должностного) лица:

Фамилия, имя, отчество **У.М.Н.**

Дата и место рождения ***** г.р.

Гражданство **РФ**

Документ, удостоверяющий личность **паспорт ***** № ***** от 18.06.2002 г. ОВД ***** района г. *******

Место жительства (фактического проживания): с. ***** ул. ***** д. **

место регистрации: ***** район г. ***** ул. ***** д. ** к. *, кв. **

Место работы: **временно безработный**

Семейное положение: **женат** на иждивении: со слов трое несовершеннолетних детей.

Привлекался ли к административной ответственности: **со слов не привлекался**

Имеет ли судимость **со слов не имеет**

Русским языком владею/не владею_В услугах переводчика не нуждаюсь

_____ подпись

_____ нужное подчеркнуть

В услугах адвоката (нуждаюсь/не нуждаюсь)

_____ нужное подчеркнуть

_____ подпись

3. Описание административного правонарушения:

06.01.2020 года в 12 ч. 45 минут, на территории г. ***** в строящемся объекте на территории локомотивного депо, расположенного по ул. ***** д. **, был установлен гражданин РФ У.М.Н. 18.05.1976 г.р., который(ая), являясь должностным лицом, в период с 09 часов 00 по 12.45 минут 06.01.2020 привлек к трудовой деятельности гражданина Республики Таджикистан Р.С.И. г.р., не имеющего разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности на территории РФ, в качестве разнорабочего по кладке кирпичной стены на объекте, находящемся на территории локомотивного депо, расположенного по ул. ***** д. **

Своими действиями гражданин РФ У.М.Н. 18.05.1976 г.р. нарушил ч. 4 ст. 13. ФЗ № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «Работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников», то есть своими действиями совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства».

Обстоятельства, отягчающие вину правонарушителя не установлены. Обстоятельством, смягчающим вину правонарушителя, является признание вины.

Объяснение правонарушителя:

Со статьей 51 Конституции Российской Федерации (Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания) ознакомлен:

Я, У.М.Н., являясь мастером участка производства локомотивного депо, для осуществления кирпичной кладки на объекте на территории локомотивного депо, расположенного по ул. ***** д. **, привлек одного гражданина Республики Таджикистан Р.С.И., который начал осуществлять первоначальные работы, затем планировал нанять еще рабочих. Могу пояснить, что у этого гражданина нет разрешительных документов для осуществления работы. Это мне было известно. Свою вину признаю полностью.

С моих слов записано верно и мною (мне) прочитано.

К протоколу прилагается: Копия паспорта

Подпись правонарушителя _____

Подпись лица, составившего протокол _____

С протоколом ознакомлен (а), мне разъяснено, что в соответствии со ст.ст. 24.4, 25.1, 25.4, 25.5, 25.10 КоАП РФ я вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Присутствовать при рассмотрении дела, пользоваться помощью адвоката или иного лица, приглашенного по выбору, выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владею языком, на котором ведется производство, обжаловать постановления по делу.

С протоколом ознакомлен(а), объяснения и замечания по содержанию протокола: не имею _____

подпись

Копию протокола получил (а) _____

подпись

Ходатайствую о направлении протокола для рассмотрения по месту моего жительства _____

подпись

Протокол составил:

оперативный дежурный дежурной части
***** ЛО МВД России на транспорте
старший лейтенант полиции

Л.А.С.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Озеров Игорь Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Александров Алексей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент;
Катаева Ольга Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
Оганесян Армен Лентошевич,
кандидат юридических наук

под общей редакцией
кандидата юридических наук, доцента
И. Ф. Амельчакова

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА В УСЛОВИЯХ ПРИГРАНИЧНОГО РЕГИОНА

Учебное пособие

Редактор
Комп. верстка

О.Н. Тулина
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2020 г., 4 усл.-печ. л. бумага офсетная, печать цифровая.
Тираж 55 экз. Заказ № 38

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71