

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

государственно - правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

На тему «Административная ответственность за правонарушения в области
защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечение
режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на
территории Российской Федерации»

Студент

К.Э. Каримов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

В.В. Романова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующая кафедрой к.ю.н, доцент Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Тема: «Административная ответственность за правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации».

Актуальность темы работы: Признание права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, толкование пределов его реализации определяет общее развитие правовой базы, регламентирующей вопросы миграции населения. Оно является ядром, вокруг которого формируется весь массив актов миграционного законодательства, определяющий правила пересечения государственной границы, перемещения по внутригосударственной территории, особенности пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства и многие другие вопросы. В связи с вышеизложенным вопросом охраны Государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации мерами административной ответственности приобретают особую значимость.

Цель: провести правовой анализ и анализ практики применения административной ответственности за правонарушения, предусмотренные в главе 18 КоАП РФ.

Задачи: рассмотреть объективную сторону составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ; проанализировать субъективную сторону составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; провести отграничительный анализ некоторых административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ от смежных составов преступлений; выявить особенности административных наказаний, предусмотренных санкциями статей главы 18 КоАП РФ;

исследовать проблемы применения миграционной амнистии в Российской Федерации.

Объект: общественные отношения, возникающие в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации мерами административной ответственности.

Предмет: нормы действующего законодательства, регулирующие административную ответственность за нарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Выпускная квалификационная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, две главы, заключение и список используемых источников.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	9
1.1. Объективная сторона составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ.....	9
1.2. Субъективная сторона составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ.....	21
ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	33
2.1. Вопросы отграничения административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ от смежных составов преступлений....	33
2.2. Особенности административных наказаний за административные правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ.....	43
2.3. Проблемы применения миграционной амнистии в Российской Федерации.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	67

ВВЕДЕНИЕ

Признание права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, толкование пределов его реализации определяет общее развитие правовой базы, регламентирующей вопросы миграции населения. Оно является ядром, вокруг которого формируется весь массив актов миграционного законодательства, определяющий правила пересечения государственной границы, перемещения по внутригосударственной территории, особенности пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства и многие другие вопросы.

По оценкам различных экспертов, количество иностранных граждан, нелегально находящихся на территории Российской Федерации, в зависимости от времени года составляет от 4 до 6 млн человек. Ежегодно наблюдается стойкая тенденция к увеличению количества въезжающих иностранцев и лиц без гражданства, цели пребывания которых не соответствуют заявленным. Однако такое положение нельзя признать удовлетворительным, так как незаконная миграция способствует росту преступности, стимулирует развитие межнациональных конфликтов, ведет к расширению теневого рынка труда. Более того, нелегальная миграция тесно связана с транснациональной организованной преступностью. В связи с чем, одним из приоритетных направлений государственной миграционной политики является эффективное противодействие незаконной миграции, представляющей реальную угрозу безопасности личности, российскому обществу и государству.

Во-первых, основная проблема состоит в сложности однозначного и четкого разграничения некоторых составов преступлений и административных правонарушений в сфере охраны Государственной границы и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Данная проблема является предметом многочисленных научных дискуссий.

Во-вторых, в последние годы произошло ужесточение административной ответственности в сфере миграции, что обусловлено введением дополнительных составов административных правонарушений и усилением отдельных санкций.

В-третьих, обсуждаемой является проблема дифференциации суммы административного штрафа по делам об административных правонарушениях по территориальному принципу, аналогичная ситуация присутствует и в санкциях правонарушений в сфере миграции. Проблемой реализации административного штрафа за правонарушения миграционного законодательства является высокие суммы штрафов и низкая платежеспособность граждан. Увеличение сумм штрафов привели к снижению их взыскваемости и в связи с этим и снижению эффективности такого вида административного наказания.

Не менее проблемный аспект административных наказаний, связан с административным выдворением, а именно с отсутствием регламентации предельного срока пребывания в специальных учреждениях. Кроме того, не совсем понятно, почему порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации конкретизируется не в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, где имеется специальная ст. 32.10, регламентирующая порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а в тексте Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Не предполагают перенесение регулирования порядка административного выдворения на уровень названного Федерального закона положения ст. 3.10 названного Кодекса, данный Федеральный закон упоминается лишь в контексте определения специального учреждения.

Таким образом, вопросы привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные главой 18 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях требуют постоянного совершенствования, как в материальном плане, так и в процессуальном. Необходим пересмотр составов главы 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которых в настоящее время много, мониторинг правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства и устранение возникающих на практике проблем.

Цель настоящей выпускной квалификационной работы – провести правовой анализ и анализ практики применения административной ответственности за правонарушения, предусмотренные в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1) рассмотреть объективную сторону составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

2) проанализировать субъективную сторону составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

3) провести отграничительный анализ некоторых административных правонарушений, предусмотренных главой 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от смежных составов преступлений;

4) выявить особенности административных наказаний, предусмотренных санкциями статей главы 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

5) исследовать проблемы применения миграционной амнистии в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без

гражданства на территории Российской Федерации мерами административной ответственности.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регулирующие административную ответственность за нарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Теоретической базой исследования являются труды следующих ученых: Л.В. Андриченко, Е.Г. Горбуновой, К.В. Дядюн, Л.И. Золотаревой, О.В. Катаевой, В.Ф. Козлова, Е.А. Летаевой, Р.Б. Осокина, А.С. Прудникова, Е.А. Симоновой и др.

Нормативно-правовую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и другие федеральные законы и нормативные правовые акты, регулирующие ответственность за правонарушения, в области защиты Государственной границы и нарушение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Выпускная квалификационная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, две главы, заключение и список используемых источников.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Объективная сторона составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ

Административная ответственность за правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации установлена в главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹.

Установленная на законодательном уровне ответственность за нарушение режим Государственной границы РФ и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ направлена, с одной стороны, на защиту прав и свобод человека и гражданина, с другой - на обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности. Задача законодателя состоит в том, чтобы найти между ними оптимальный баланс, позволяющий эффективно противодействовать нарушения в сфере защиты Государственной границы и незаконной миграции и при этом соблюсти существующие демократические стандарты в сфере регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Глава 18 КоАП РФ включает в себя двадцать состава административных правонарушений, объединенных единым родовым объектом, включающий широкий круг миграционных отношений. И как следует из названия гл. 18 КоАП РФ, родовым объектом являются «общественные отношения,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

возникающие в связи с защитой Государственной границы РФ и миграционные общественные отношения»².

Государственная граница, как один из атрибутов государственности, является не только естественным, но и важнейшим политическим и правовым фактором во взаимоотношениях государств, тем правовым пределом, в рамках которого находят свое самоопределение нации.

Административно-правовая защита государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории. В современных социально-экономических и политических условиях административно-правовая охрана и защита Государственной границы РФ является приоритетным элементом обеспечения государственной безопасности и выступает в этом качестве как атрибут территориальной целостности государства³.

Защита Государственной границы осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, а ее охрана – пограничными органами федеральной службы безопасности, Вооруженными Силами РФ и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на охрану Государственной границы РФ⁴. Охрана Государственной границы России предполагает функционирование следующих правовых режимов: режим Государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через государственную границу⁵, которые направлены на обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве.

² 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. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

³ Прудников А.С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 5. - С. 127.

⁴ Указ Президента РФ от 25.04.2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. - № 18. – Ст. 2614.

⁵ Степенко В.Е., Лебедев М.Д. Административно-правовое регулирование в сфере защиты государственной границы: проблемные аспекты // В сборнике: Национальная безопасность России: актуальные аспекты Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. - 2018. - С. 53.

Основным нормативным правовым актом, составляющим их правовую основу, является Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации»⁶. Как следует из ст. 3 названного Закона, защита государственной границы является частью системы обеспечения безопасности Российской Федерации. При этом пограничное пространство Российской Федерации является одним из наиболее уязвимых в плане реализации угроз национальной безопасности⁷.

Итак, объектом административных правонарушений, предусмотренных статьями 18.1-18.7, 18.11, 18.14 КоАП РФ, является установленный порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации, выраженный в виде режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу⁸.

Объектом остальных составов административных правонарушений, т.е. правонарушений, предусмотренных ст.ст. 18.8-18.10, 18.12-18.13, 18.15-18.20 КоАП РФ являются миграционные отношения, т.е. режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, «установленный порядок пребывания в РФ иностранных граждан и апатридов, общественный порядок, а также безопасность личности, общества и государства»⁹.

Признание права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (далее - свобода передвижения), толкование пределов его реализации определяет общее развитие правовой базы, регламентирующей вопросы миграции населения. Оно является ядром, вокруг которого формируется весь массив актов миграционного законодательства,

⁶ Закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 (ред. от 29.07.2018) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 4 мая. - № 84.

⁷ Козлов В.Ф. Административно-правовые средства обеспечения миграционной безопасности России // Административное право и процесс. - 2018. - № 10. - С. 31.

⁸ Прудников А.С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 5. - С. 126.

⁹ Степенко А.В., Басун Э.Н. Ответственность за нарушение режима пребывания (проживания) на территории РФ // Ученые заметки ТОГУ. - 2014. - Т. 5. - № 4. - С. 433.

определяющий правила пересечения государственной границы, перемещения по внутригосударственной территории, особенности пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства и многие другие вопросы¹⁰.

Современная Конституция РФ определяет свободу передвижения через призму принципа законности, закрепляя в ст. 27, что каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации, а гражданин РФ имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Тем самым были заданы базовые правовые ориентиры, по которым стало развиваться миграционное законодательство в последующие два десятилетия. Конституционные нормы нашли непосредственное отражение практически во всех законах, регламентирующих вопросы перемещения населения в Российской Федерации¹¹. Следует подчеркнуть, что во исполнение предписаний Конституции РФ регулирование миграционных процессов в значительной части было перенесено на уровень закона.

Законодательно установленные правовые границы реализации свободы передвижения нередко определяют потенциальные возможности осуществления и иных прав, к примеру, проявлением «индивидуальной свободы человека и служит предпосылкой реализации иных прав и свобод, в том числе права на труд, права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, личную неприкосновенность, права на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, на благоприятную окружающую среду и др.»¹².

¹⁰ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – С. 4.

¹¹ См., например: Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 (ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 10 августа. – № 152; Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029; Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.

¹² Герасимов П.Ю. Право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 28.

Содержащиеся в ст. 27 Конституции РФ нормы сформулированы таким образом, что предполагают предоставление права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства любому лицу, находящемуся на территории РФ на законных основаниях. Такой подход согласуется с существующими международными стандартами в сфере обеспечения прав человека, в которых свобода передвижения закрепляется как универсальное, не ограниченное по кругу лиц право (см., например, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах¹³; ст. 22 Американской конвенции о правах человека¹⁴; ст. 22 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах человека и основных свободах¹⁵ и др.).

Однако, обратившись к миграционному законодательству Российской Федерации, можно отметить, что не все так однозначно: объем прав, предоставляемых различным категориям населения, является неодинаковым и зависит от целого ряда факторов, в том числе наличия гражданства, специального правового статуса, вида на жительство или разрешения на временное проживание, времени и цели пребывания на территории РФ, осуществляемого вида трудовой деятельности.

Например, иностранные граждане, правовой статус которых регулируется Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ)¹⁶, не могут без специальных разрешений посещать определенные в федеральных законах территории, организации и объекты, открытый перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754¹⁷. Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию через пункты пропуска через

¹³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. – 1994. - № 12.

¹⁴ Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969) // Международные акты о правах человека. Сборник документов. - М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. - С. 720 - 736.

¹⁵ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Заключена в г. Минске 26.05.1995) // СЗ РФ. – 1999. - № 13. – Ст. 1489.

¹⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3032.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 г. № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СЗ РФ. – 2002. - № 41. – Ст. 3995.

Государственную границу РФ, расположенные на территории свободного порта Владивосток и территории Особой экономической зоны в Калининградской области, на основании электронных виз, имеют право на свободу передвижения только в пределах территории субъекта РФ, в который осуществлен въезд.

Право на свободу передвижения не является неограниченным ни в том, что касается передвижения в рамках границ одного и того же государства, ни в том, что касается международного движения населения¹⁸.

Принципиально важным является соблюдение баланса интересов и адекватной защиты конкурирующих конституционных ценностей: законодательные изменения должны были обеспечить баланс частных интересов, а именно реализации свободы передвижения как личного субъективного права, и публичных интересов, заключающихся в обеспечении безопасности, общественного порядка и др. В случае, когда миграционные процессы становятся основной угрозой безопасности, не менее логичным является усиление мер, ограничивающих личные права и свободы в установленных законодательством пределах.

Противодействие незаконной миграции, а также ее предупреждение осуществляются посредством применения различных методов и средств, одной из которых является применение административных охранительных норм за нарушения миграционного законодательства.

Следует обратить внимание на то, что режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ можно разделить на следующие виды:

- режим пребывания (проживания) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 18.8 КоАП РФ), включая и специальных субъектов (Ст. 18.12 КоАП РФ), а также обеспечение пребывания (проживания) иностранных граждан принимающей стороной (ст. 18.9 КоАП РФ);
- режим трудовой миграции (ст. 18.10, 18.15-18.17 КоАП РФ);

¹⁸ Подшивалов В.Е. Незаконная миграция: международно-правовые проблемы. - Иркутск, 2006. - С. 70.

- режим соблюдения обязанностей по уведомлению государственных органов о передвижении иностранных граждан по территории РФ, а также осуществлению трудовой деятельности (ст. 18.19, 18.20 КоАП РФ).

Кроме родового объекта, каждый отдельный состав административного правонарушения отличается друг от друга непосредственным объектом, к примеру, общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением режима Государственной границы РФ (ст. 18.1 КоАП РФ), с функционированием пограничного режима в пограничной зоне РФ (ст. 18.2 КоАП РФ), пограничного режима в территориальном море, внутренних морских водах РФ, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов (ст. 18.3 КоАП РФ), режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (ст. 18.4 КоАП РФ) и т.д.

Особенностью объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных в гл. 18 КоАП РФ выступает наличие бланкетных диспозиций, которые при квалификации административных правонарушений отсылают к различным нормативным актам, регламентирующим соответствующие правила. Так, например, ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ - нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации, которые предусмотрены в ст. 9 Закона о Государственной границе РФ, в соответствующих постановлениях правительства РФ¹⁹. В 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.

Рассматриваемые административные правонарушения могут быть совершены как путем активных противоправных действий, так и в форме бездействия.

¹⁹ См., например: Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 г. № 341 «Об особенностях пересечения российскими и иностранными судами государственной границы Российской Федерации на море» // СЗ РФ. – 2019. - № 14 (Ч. 1). – Ст. 1531; Постановление Правительства РФ от 15.08.2014 г. № 813 (ред. от 28.03.2019) «Об утверждении Правил получения разрешения пограничных органов федеральной службы безопасности на неоднократное пересечение иностранными судами государственной границы Российской Федерации на море без прохождения пограничного, таможенного (в части совершения таможенных операций, связанных с прибытием (убытием) судов) и иных видов контроля» // СЗ РФ. – 2014. - № 34. – Ст. 4671 и др.

Так, противоправное виновное действие физического (юридического, должностного) лица заключается в нарушении установленных правил соблюдения режима Государственной границы РФ или режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

По способу въезда в страну законодатель ввел административную ответственность за противоправные деяния, которые выражаются посредством незаконного пересечения границы территории России (ч. 2 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ). Легальный въезд на территорию России и невыезд по истечении разрешенного срока пребывания заключается в нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ). Причем альтернативная диспозиция данной статьи позволяет привлечь лицо к ответственности как за нарушение правил въезда, так и за нарушение режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Посредством осуществления действия совершаются:

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности).

Например, при рассмотрении дела судьей было установлено, что 14 июля 2017 года гражданин Турции прибыл на территорию России по миграционной карте, указав целью своего визита: «туризм». Однако фактически С.М. осуществлял трудовую деятельность в ООО «П.» в качестве консультанта по сборке и вводу в эксплуатацию оборудования по переработке молочных продуктов и контролю за правильностью монтажа и настройки оборудования, то есть осуществлял трудовую деятельность в РФ на территории Саратовской области, не имея разрешения на работу или патента. Изложенные

обстоятельства послужили основанием для привлечения к административной ответственности по части 1 статьи 18.10 КоАП РФ²⁰;

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание и др.²¹.

Противоправное виновное бездействие физического лица может быть выражено:

- в форме неповиновения законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ (ст. 18.7 КоАП РФ).

Так, Г. на автомобиле, находясь на северо-восточной окраине г. Донецка Ростовской области в пределах муниципального образования «Город Донецк», на территории которого установлена пограничная зона, не выполнил законные требования военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации, предусмотренные ст. 30 Закона РФ о Государственной границе РФ, об остановке транспортного средства. Действия Г. были квалифицированы по ст. 18.7 КоАП РФ²²;

- в непринятии транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию (выезда из Российской

²⁰ Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами в 2017 году дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации либо незаконным привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности (статьи 18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) (подготовлена судебной коллегией по административным делам Саратовского областного суда) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Летаева Е.А. Административно-правовые средства борьбы с незаконной миграцией по законодательству Российской Федерации // Вестник Уральского финансово-юридического института. - 2018. - № 1 (11). - С. 63-64.

²² Постановление Ростовского областного суда от 10.08.2018 г. № 4а-745/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Федерации), повлекшем незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы РФ (ст. 18.14 КоАП РФ)²³.

Так, транспортная организация не приняла входящие в ее обязанности меры по предотвращению незаконного проникновения лица на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию, повлекших незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации одним нарушителем. Наличие пограничного контроля не снимает с авиакомпании установленной законом обязанности по осуществлению контроля за наличием у пассажиров действительных российских виз и паспортов при въезде на территорию Российской Федерации. Организация является профессиональным участником рынка международных перевозок пассажиров; в связи с тем, что перевозочная деятельность, в том числе в части международных перевозок, является основной уставной деятельностью общества, организация должна принимать необходимые меры для соблюдения обязанностей в качестве международного перевозчика по контролю пересечения государственной границы РФ иностранными гражданами. Доказательств принятия организацией исчерпывающих мер к недопущению нарушения в материалы дела не представлено. Это свидетельствует о наличии в действиях организации состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 18.14 КоАП РФ²⁴;

- непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранцем (лицом без гражданства) режима пребывания в России в части соответствия заявленной ими цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой деятельности (ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ).

Б.В. Россинский отмечает, что в число признаков «объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях включает

²³ Степенко В.Е. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации: юридическая природа и нормативно-правовые основания ответственности // Миграционное право. – 2007. - № 1. – С. 22.

²⁴ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2018 г. № 06АП-2016/2018 по делу № А73-15549/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

время, место, способ, характер совершения деяния, его повторность, неоднократность, злостность, систематичность»²⁵.

Отдельные из указанных признаков входят в диспозиции составов рассматриваемых правонарушений и являются квалифицирующими при выявлении таких деяний. Так, например:

а) место совершения административного правонарушения (например: ст. 18.1 КоАП РФ – от Государственной границы РФ до пунктов пропуска через Государственную границу, ст. 18.3 КоАП РФ - территориальное море и внутренние морские воды Российской Федерации, российские части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, ст. 18.16 КоАП РФ - нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)), отдельные составы главы 18 КоАП РФ указывают местом совершения административных правонарушений в сфере миграции города Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская область и др.);

б) повторность (Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административных правонарушений по ст. 18.8, 18.10 КоАП РФ).

Таким образом, родовым объектом административных правонарушений, включенных в главу 18 КоАП РФ выступают общественные отношения в сфере соблюдения пограничного режима при пересечении Государственной границы в различных пунктах пропуска, пребывания (проживания) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, режим трудовой миграции и соблюдения обязанностей по уведомлению государственных органов о передвижении иностранных граждан по территории РФ, а также осуществлению трудовой деятельности.

Особенностью объективной стороны рассматриваемых административных правонарушений является наличие бланкетных диспозиций,

²⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11–18. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б.В. Россинского. – М., 2014. – С. 255.

которые при квалификации административных правонарушений отсылают к различным нормативным актам, регламентирующим соответствующие правила.

1.2. Субъективная сторона составов административных правонарушений, закрепленных в главе 18 КоАП РФ

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных в главе 18 КоАП РФ, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также юридические лица.

При этом в некоторых составах субъектом могут являться только граждане РФ (ст. 18.1, 18.4, 18.6, 18.7, 18.8, 18.15 КоАП РФ), в других - как граждане РФ, так и иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 18.2 КоАП РФ) или только иностранные граждане или лица без гражданства (ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ст. 18.12, ст. 18.18, 18.20 КоАП РФ). Субъектом ст. 18.3 КоАП РФ могут являться только физические или должностные лица, а субъектом ст. 18.5, ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ только юридические лица (как иностранные, так и российские).

Физические лица в соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ несут административную ответственность, если к моменту совершения правонарушения им исполнилось 16 лет.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях в соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ.

Так, довод жалобы о том, что Д. является гражданином СССР, то есть иностранным гражданином и не может быть подвергнут наказанию по законам Российской Федерации, был признан судом несостоятельным, со ссылкой на ч. 1 ст. 2.6. КоАП РФ, а также согласно ч. 2 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации,

предусмотренные ч. 2 ст. 8.16, ст.ст. 8.17 - 8.20, 11.7.1, ч. 2 ст. 19.4 настоящего Кодекса, подлежат административной ответственности на общих основаниях²⁶.

Тем не менее, иностранные граждане и лица без гражданства полностью в правах и обязанностях с гражданами России не уравниваются, в связи с чем, объем их прав и обязанностей несколько меньше.

Так, иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с федеральными конституционными законами или федеральными законами разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен: 1) в пограничной зоне; 2) в закрытых административно-территориальных образованиях; 3) в закрытых военных городках; 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение; 5) на территории, на которой в соответствии с указом Президента Российской Федерации введено чрезвычайное или военное положение; 6) в зонах экологического бедствия; 7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; 8) в зоне проведения контртеррористической операции; 9) в период мобилизации и в военное время; 10) в иных случаях, установленных федеральными законами²⁷.

²⁶ Решение Ставропольского краевого суда от 23.01.2019 г. по делу № 7-64/2019(7-978/2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ Рыжакова Ю.Н. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в Российской Федерации. Барнаул, 2019. – С. 4-6.

Особенность административной ответственности иностранных граждан заключается в том, что они подлежат ответственности за нарушения специальных правил режима их пребывания на территории России, не распространяющихся на граждан России, а также в возможности применения к ним специальных мер государственного принуждения в связи с нарушением установленных требований.

Отдельно следует отметить наличие проблемы, связанной с отсутствием в административном производстве процедуры установления личности. В связи с этим рядом районных судов не принимаются к рассмотрению материалы об административном правонарушении (либо материалы возвращаются на основании подп. 4 п. 1 ст. 29.4 КоАП РФ по причине неполноты представленных документов) в отношении незаконно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих документов, удостоверяющих личность. При этом следует обратить внимание на то, что диспозиция ч. 1.1. ст. 18.8 КоАП РФ выражается, в том числе в отсутствии документа, подтверждающего право на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Такие иностранные граждане доставляются в органы внутренних дел для установления личности. Срок задержания в данном случае не может быть больше 48 часов и за такое непродолжительное время не представляется возможным установить их личность.

В этом случае личность иностранного гражданина можно подтвердить информационными материалами на иностранного гражданина, содержащимися в СПО «Мигрант1» АС ЦБД УИГ и другими документами²⁸. Следует отметить, что наряду с личностью лица, привлекаемого к административной ответственности, необходимо устанавливать и его принадлежность к гражданству какого-либо государства либо отсутствие такового.

²⁸ Полякова Н.В. Актуальные вопросы квалификации административных правонарушений по главе 18 КоАП РФ // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. - 2017. - № 3-3. - С. 69.

Однако, проблема состоит в том, что суды не принимают во внимание такие документы в качестве документов, устанавливающих личность.

Федеральный закон № 115-ФЗ в ст. 10.1 закрепляет процедуру установления личности иностранного гражданина, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность. Следует распространить эту норму на случаи отсутствия документов и проводить установление личности в рамках данной процедуры. В этом случае судам учитывать документы органов внутренних дел, подтверждающие личность и гражданство при привлечении к административной ответственности.

Субъектом, некоторых рассматриваемых составов административных правонарушений могут быть юридические лица, как российские, так и иностранные. Согласно ст. 2.10 КоАП РФ субъектом административной ответственности может быть юридическое лицо, в случае если им совершено административное правонарушение. Критерий правосубъектности юридического лица - соответствие гражданских прав юридического лица целям его деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и связь обязанностей с этой деятельностью.

В соответствии с положениями ст. 2.6 КоАП РФ к административной ответственности могут быть привлечены и иностранные юридические лица. При этом понятие «иностранное юридическое лицо» в действующем законодательстве не раскрывается. Поэтому при определении правового статуса юридического лица, созданного за пределами Российской Федерации, необходимо учитывать положения ст. 1202 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)²⁹, содержащей норму об определении правоспособности иностранных юридических лиц. С учетом данной нормы, отсылающей к нормам зарубежного законодательства, необходимо учитывать, что не во всех государствах мира используется понятие «юридическое лицо» при определении правового статуса

²⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2001. - № 49. – Ст. 4552.

коллективных образований, организаций и учреждений. В связи с этим понятие «иностранный юридический субъект» является в достаточной степени условным.

Таким образом, субъектом административной ответственности за совершение рассматриваемых правонарушений может быть российский юридический субъект, образованный в установленной гражданским законодательством форме, зарегистрированный в государственном реестре юридических лиц, а также иностранный юридический субъект или иностранная организация, созданные в соответствии с законодательством такого иностранного юридического субъекта или иностранной организации, и на которые распространяются положения ГК РФ о юридических лицах.

По общему правилу юридический субъект несет административную ответственность в случае установления его вины в совершении административного правонарушения. В ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ сформулировано понятие вины юридического субъекта: юридический субъект признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным субъектом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. То есть вина юридического субъекта может носить как субъективный, так и объективный характер вменения³⁰.

В сфере защиты Государственной границы РФ и миграционных правоотношений юридические субъекты указаны в качестве субъектов административной ответственности за следующие деяния.

1. За нарушение правил, относящихся к мирному проходу через территориальное море Российской Федерации или к транзитному пролету через воздушное пространство Российской Федерации (ст. 18.5 КоАП РФ).

³⁰ Панов А.Б. Актуальные вопросы КоАП РФ // Мировой судья. - 2015. - № 3. - С. 31 - 36.

2. За незаконную деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей (ст. 18.13 КоАП РФ). За данное деяние могут нести ответственность как российские, так и иностранные юридические лица. Так, например, Постановлением судьи Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 26.01.2011 ООО «СП Триера Шиппинг энд Трейдинг» было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.13 КоАП РФ за осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей без лицензии, и подвергнуто административному наказанию в виде штрафа. Данная деятельность была связана с трудоустройством лиц на зарубежные суда в качестве моряков, причем эта деятельность в период совершения правонарушения подлежала лицензированию³¹. В данной ситуации к ответственности было привлечено само юридическое лицо, а не должностное лицо, непосредственно занимающееся трудоустройством. Это связано с тем, что требования о лицензировании деятельности распространяются на юридические лица, а не на их должностных лиц.

3. За незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации (ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ) несут ответственность как иностранные, так и российские юридические лица. Диспозиция данной нормы устанавливает, что юридические лица должны быть или транспортными организациями или осуществлять международную перевозку. Транспортная организация - это организация, осуществляющая железнодорожную, внутренневодную, воздушную, морскую и автомобильную перевозку грузов и пассажиров. Также к транспортным организациям относятся организации, осуществляющие перевозку грузов через магистральные трубопроводы³².

3. За незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 18.15 КоАП РФ) могут привлекаться как иностранные, так и российские

³¹ Постановление судьи Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 26.01.2011 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

³² Егиазаров В.А. Транспортное право: Учебник. - М.: Юстицинформ, 2015. – С. 250.

юридические лица. Особенностью субъекта административной ответственности по данной норме является то, что юридическое лицо должно выступать в роли работодателя, привлекающего к трудовой деятельности иностранное лицо. Работодатель - это сторона трудового договора (соглашения) (ст. 56 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ))³³. Как усматривается из положений ст. 16 ТК РФ, трудовое правоотношение возникает между работником и работодателем после заключения трудового договора. Иными словами, заключив трудовой договор, работник и работодатель становятся субъектами административного правонарушения и подлежат ответственности в соответствии с указанной нормой КоАП РФ.

Следует также отметить, что Приказом ФМС России была утверждена форма ходатайства о разрешении на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранным лицом, направляемым для этого иностранной коммерческой организацией³⁴. Соответственно, невыполнение иностранной организацией требования о получении разрешения на работу иностранным лицом, направляемым на территорию России, будет являться основанием для привлечения такой иностранной организации к административной ответственности по ст. 18.15 КоАП РФ.

4. Особенностью ст. 18.16 КоАП РФ является то, что в качестве субъектов миграционного правонарушения указаны не только юридические лица, но и их филиалы и представительства. В то же время в качестве субъектов административной ответственности в ст. 2.10 КоАП РФ филиалы и представительства юридических лиц не указаны. В этой связи, даже если филиалом или представительством юридического лица будет совершено правонарушение, предусмотренное ст. 18.16 КоАП РФ, ответственность все равно будет возложена на само юридическое лицо, поскольку ни филиал, ни

³³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.

³⁴ Приказ МВД России от 14.08.2017 г. № 638 «Об утверждении формы ходатайства о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, направляемому иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

представительство не обладают правом собственности, или правом хозяйственного ведения, или правом оперативного управления над имеющимся у них имуществом³⁵.

5. В соответствии со ст. 18.17 КоАП РФ иностранные и российские юридические лица несут ответственность при выполнении тех условий, которые были рассмотрены при анализе норм ст. 18.15 и 18.16 КоАП РФ. Так, например, суд счел, что фактическое привлечение обществом к трудовой деятельности иностранного гражданина в нарушение установленных ограничений на осуществление отдельных видов деятельности образовывало состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.17 КоАП РФ. При этом суд пояснил, что вина общества заключалась в непринятии надлежащих мер по соблюдению требований миграционного законодательства на рынке розничной продажи печатной продукции, в т.ч. и привлекаемыми им к работе лицами. Как подчеркнул суд, осуществление виновных действий сотрудника общества (продавца) по допуску иностранного гражданина к трудовой деятельности не освобождало общество от административной ответственности, так как деятельность (розничная продажа в киоске) осуществлялась от имени общества, контроль за данной деятельностью был возложен на руководителя организации. В этой связи суд отметил, что, принимая на работу сотрудника, общество несло ответственность за выполнение им своих трудовых обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации³⁶.

6. Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 18.19 КоАП РФ являются российские и иностранные лица, являющиеся образовательными организациями. Образовательная организация, в которой обучается иностранный гражданин, обязана уведомлять территориальный орган МВД России о завершении или прекращении обучения данного иностранного

³⁵ Козлов В.Ф., Петров И.В. Особенности административной ответственности юридических лиц за миграционные правонарушения // Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 35-37.

³⁶ Постановление ФАС Московского округа от 01.06.2011 г. № КА-А40/5352-11 по делу № А40-130686/10-148-832 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

гражданина в указанной образовательной организации в течение трех рабочих дней с даты его отчисления. Приказом МВД России утверждены форма и Порядок представления образовательной организацией уведомления о завершении или прекращении обучения иностранного гражданина (лица без гражданства), обучавшегося по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, с целью сокращения срока временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации³⁷.

Таким образом, особенность рассмотренных административных правонарушений, субъектом которых являются юридические лица, заключается в том, что по ст. 18.14 КоАП РФ к административной ответственности могут быть привлечены только транспортные организации и организации, осуществляющие международные перевозки; по ст. 18.15 - 18.17 КоАП РФ могут быть привлечены юридические лица - работодатели, к которым приравнены организации, заключающие гражданско-правовые договоры с иностранными лицами на выполнение работ или оказание услуг; по ст. 18.19 КоАП РФ административную ответственность несут юридические лица, обладающие статусом образовательной организации.

К ответственности за административные правонарушения могут привлекаться и должностные лица (см., например, ч. 1 ст. 18.19 КоАП РФ).

Субъективная сторона административных правонарушений в сфере миграции характеризуется как умыслом, так и неосторожностью.

Так, из материалов дела усматривалось, что ФИО1, гражданин Азербайджанской Республики, прибыл в пункт пропуска «Тагиркент-Казмаляр» Службы в ПУ ФСБ России по РД и с целью выезда из Российской Федерации в Азербайджанскую Республику, в нарушение требований ст. 11 Закона РФ «О

³⁷ Приказ МВД России от 26.06.2018 г. № 398 «Об утверждении Порядка подачи образовательной организацией уведомления о завершении или прекращении обучения иностранного гражданина (лица без гражданства), обучавшегося на подготовительном отделении или подготовительном факультете по дополнительной общеобразовательной программе, обеспечивающей подготовку иностранных граждан к освоению основных профессиональных образовательных программ на русском языке, либо по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, и формы указанного уведомления» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Государственной границе Российской Федерации» и ст. 6 ФЗ «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации», предъявил недействительный документ - паспорт гражданина Азербайджанской Республики AZE № P5069734, в котором вклеены страницы 2, 34.

Довод жалобы ФИО1 о том, что он не знал, что его паспорт является недействительным документом, судом обоснованно признан несостоятельным, поскольку субъективная сторона данного состава административного правонарушения характеризуется умышленной (прямой или косвенной) и неосторожной (небрежность) формой вины³⁸.

Умысел юридически лиц устанавливается следующим образом.

Например, довод заявителя жалобы на наличие оснований для признания правонарушения малозначительным, со ссылкой на то, что умысла на совершение административного правонарушения у ООО «БИТТЕХНИКА» не имелось, нарушений охраняемого законом порядка не допущено, общественно-опасные последствия от ненадлежащего заполнения уведомления отсутствуют, был признан необоснованным. Так, исходя из фактических обстоятельств дела, оснований для применения положений статьи 2.9 КоАП РФ в данном случае не имелось, поскольку угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий, а в ненадлежащем отношении ООО «БИТТЕХНИКА» к исполнению своих обязанностей работодателя, использующего труд иностранных граждан. Указание на отсутствие умысла ООО «БИТТЕХНИКА» на совершение административного правонарушения не свидетельствует об отсутствии состава вменяемого правонарушения с учетом положений части 2 статьи 2.1 КоАП РФ, из содержания которой следует, что факт наличия, либо отсутствия умысла у юридического лица при признании его виновным в совершении административного правонарушения правового значения не имеет. Достаточно лишь установления факта того, что у юридического лица возможность для

³⁸ Решение Верховного суда Республики Дагестан от 19.09.2018 г. № 7-228/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

соблюдения требований закона имелась, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При рассмотрении данного дела факт того, что ООО «БИТТЕХНИКА» имело возможность для соблюдения требований закона установлен³⁹.

Таким образом, субъектами административных правонарушений, предусмотренных в главе 18 КоАП РФ являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также юридические лица. Следует отметить, что кроме общего субъекта, можно выделить и широкий круг специальных субъектов. К ним относятся собственники или наниматели жилых помещений, должностные лица, беженцы, вынужденные переселенцы, работодатели, образовательные организации и другие. Физические лица, чтобы выступать в качестве субъекта административной ответственности, должны достичь возраста 16 лет. Однако, при квалификации административных правонарушений в сфере трудовой миграции необходимо учитывать тот факт, что в соответствии с миграционным законодательством иностранные граждане и лица без гражданства могут осуществлять трудовую деятельность с 18 лет.

Выводы по первой главе выпускной квалификационной работе:

1. Родовым объектом административных правонарушений, включенных в главу 18 КоАП РФ выступают следующие общественные отношения: режим соблюдения пограничного режима при пересечении Государственной границы в различных пунктах пропуска; режим пребывания (проживания) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, включая и специальных субъектов, а также обеспечение пребывания (проживания) иностранных граждан принимающей стороной; режим трудовой миграции; режим соблюдения обязанностей по уведомлению государственных органов о передвижении иностранных граждан по территории РФ, а также осуществлению трудовой деятельности.

³⁹ Решение Пермского краевого суда от 15.08.2018 г. по делу № 7-1342/2018(12-570/2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Особенностью объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных в гл. 18 КоАП РФ выступает наличие бланкетных диспозиций, которые при квалификации административных правонарушений отсылают к различным нормативным актам, регламентирующим соответствующие правила.

2. Субъектами административных правонарушений, предусмотренных в главе 18 КоАП РФ являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также юридические лица. Следует отметить, что кроме общего субъекта, можно выделить и широкий круг специальных субъектов. Субъективная сторона административных правонарушений в сфере миграции характеризуется как умыслом, так и неосторожностью.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЛИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Вопросы отграничения административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ от смежных составов преступлений

В действующем Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК РФ)⁴⁰ содержится ряд составов преступлений, направленных на защиту Государственной границы РФ и обеспечение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

При этом, как известно, основным критериям различия данных видов правонарушений по общему правилу выступает их общественная опасность. За правонарушения, имеющие большую общественную опасность, предусматривается уголовная ответственность, в то время как за правонарушения меньшей общественной опасности применяется административная ответственность. Однако нередко в правоприменительной практике возникают случаи, в которых сложно разграничить уголовно-наказуемое деяние и административное правонарушение⁴¹.

К примеру, при квалификации незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации (ст. 322 УК РФ) возникают сложности с отграничением от нарушения режима Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.1 КоАП РФ).

⁴⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.

⁴¹ Сасина Е. Н. Некоторые проблемы разграничения административной и уголовной ответственности по фактам незаконной миграции // Армия и общество. - 2014. - № 1 (38). - С. 119–124.

Если обратиться к нормам ст. 322 УК РФ, то можно увидеть, что в ней установлена ответственность за незаконное пресечение Государственной границы РФ в следующих случаях:

- без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 322 УК РФ);

- при въезде в Российскую Федерацию иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 322 УК РФ);

- перечисленные выше деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения (ч. 3 ст. 322 УК РФ).

В ч. 1 и 2 ст. 18.1 КоАП РФ установлена ответственность за

- нарушение правил пересечения Государственной границы РФ лицами и (или) транспортными средствами;

- либо нарушение порядка следования таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы РФ до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении.

Иными словами, в соответствии с чч. 1, 2 ст. 18.1 КоАП РФ устанавливается административная ответственность физических лиц за пересечение государственной границы.

В то же время объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ также выражается в незаконном пересечении государственной границы без действительных разрешительных документов на въезд на территорию РФ или выезд за ее пределы.

В соответствии со ст. 11 Закона РФ о Государственной границе законным режимом пересечения государственной границы являются: перемещение через государственную границу по путям ж/д, автомобильное сообщение через

установленные пункты пропуска при наличии действующих документов, дающих право въезда на территорию РФ или выезда за ее пределы.

Как можно заметить, диспозиции ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 322 УК РФ соотносятся по содержанию как общее и особенное, первое, по сути, содержательно «поглощает» второе: нарушение правил пересечения Государственной границы РФ предполагает в числе прочего и ее пересечение без соответствующих документов либо без надлежащего разрешения.

Исходя из вышесказанного, возникают сложности в разграничении указанных составов. Так как законодатель определяет в ст. 322 УК РФ лишь формальные признаки объективной стороны, которые при этом полностью охватываются статьей 18.1 КоАП РФ⁴². Кроме того, законодателем не учитывается субъективная сторона указанных правонарушений, им не введены критерии, разграничивающие общественную опасность данных деяний. Вследствие этого возможно возникновение ситуаций, при которых лицо, имеющее цель совершения преступления на территории РФ, пересекло границу Российской Федерации в неустановленном месте, и в соответствии с нормами действующего законодательства будет привлечено к административной ответственности.

В то же время лицо, которое пересекло государственную границу по недействительным документам, но преследовавшее при этом какие-либо социально-бытовые цели, будет привлечено к уголовной ответственности по ст. 322 УК РФ. Таким образом, исходя из буквального толкования норм действующего законодательства, общественная опасность деяния второго лица представляет большую общественную опасность, чем первого.

Данная проблема стала предметом многочисленных обсуждений среди ученых, в результате которых вполне обоснованно доминирующей стала точка зрения, согласно которой необходимо исходить из буквального толкования приведенных норм законодательства: состав ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ будет иметь

⁴² Коржаев Ю. М. Некоторые проблемные вопросы квалификации деяния, предусмотренного частью 1 статьи 322 УК РФ // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 5. - С. 187–189.

место в том случае, если указанное противоправное деяние однозначно не образует состав преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ⁴³.

Правовая позиция Верховного Суда РФ по данному вопросу аналогична доминирующему доктринальному подходу. Верховный Суд РФ исходит из того, что уголовная ответственность за незаконное пересечение Государственной границы РФ (ч. 1 ст. 322 УК РФ) наступает лишь в случае, если оно осуществляется без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Данный признак по смыслу закона является обязательным также и для квалифицированного состава незаконного пересечения Государственной границы РФ, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ⁴⁴.

Например, постановлением судьи Александровск-Сахалинского городского суда от 3 декабря 2014 года М.Т.ПА. был привлечен к административной ответственности по части 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ и ему было определено наказание в виде административного штрафа в размере 2 000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме самостоятельного контролируемого выезда.

Вместе с тем 18 декабря 2018 года М.Т.ПА. вновь въехал на территорию Российской Федерации. В связи с незаконным пересечением М.Т.ПА. Государственной границы РФ при въезде в Российскую Федерацию иностранного гражданина, въезд которому в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен, по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, постановлением старшего дознавателя отдела дознания и административной практики ФСБ России по

⁴³ Трофимов М.В. Актуальные проблемы правового регулирования административно-процессуальной деятельности пограничных органов // Административное право и процесс. - 2012. - № 2. - С. 63 – 67.

⁴⁴ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 29.04.2009 г. по делу № 25-009-18 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Сахалинской области от 26 июля 2018 года было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ⁴⁵.

Л.И. Золотарева предлагает указанную проблему по разграничению рассматриваемых составов разрешить несколькими способами:

1. Посредством перевода деяний, предусмотренных ст. 18.1 КоАП РФ в разряд преступлений, криминализовав таким образом все виды незаконного перемещения через государственную границу. Тем самым ст. 322 УК РФ дополнить пересечением государственной границы вне установленных пунктов пропуска⁴⁶.

2. Путем смягчения уголовной политики в области миграции.

Наиболее эффективным при этом, представляется декриминализация деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 322 УК РФ. Таким образом, состав уголовно-наказуемого деяния в данном случае будет образовывать только пересечение государственной границы с квалифицирующими признаками, такими, как совершение преступления лицом, которому ранее был запрещен въезд на территорию Российской Федерации, а также совершение преступления группой лиц.

3. Посредством введения в УК РФ состава с административной преюдицией. Этот способ представляется наиболее оптимальным, так как сочетает в себе признаки двух вышеуказанных способов⁴⁷.

Введение преюдициального состава в действующих УК РФ следует осуществить следующим образом: во-первых, перевести деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 322 УК РФ в разряд административных правонарушений, установив тем самым административную ответственность за все формы незаконного пересечения государственной границы физическими лицами, совершенное без квалифицирующих признаков.

⁴⁵ Постановление Сахалинского областного суда от 21.11.2018 г. по делу № 4а-474/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁶ Костюк М. Ф. Уголовная политика по правовому регулированию и противодействию организации незаконной миграции // Пробелы в российском законодательстве. - 2013. - № 2. - С. 131–135.

⁴⁷ Золотарева Л. И. Проблемы разграничения ответственности за правонарушения на Государственной границе Российской Федерации // Образование и наука в России и за рубежом. - 2018. - № 11. - С. 27–35.

Затем диспозицию ч. 1 ст. 322 УК РФ необходимо изложить в следующей редакции:

«1. Пересечение государственной границы Российской Федерации без действительных документов на право въезда или выезда либо вне установленных пунктов пропуска, совершенное лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние... » Таким образом, использование данного способа позволит четко разграничить случаи применения уголовной и административной ответственности за правонарушения, посягающее на режим государственной границы РФ.

Однако проблема не ограничивается лишь разграничением составов, предусмотренных ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 322 УК РФ. Как представляется, противоправное деяние в виде пересечения Государственной границы РФ без действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации либо без надлежащего разрешения, полученного в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, не обладает принципиально иной, более существенной общественной опасностью, чем деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ. Лицо, незаконно пересекшее Государственную границу РФ вне пунктов пропуска по действительным документам на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации, вызывает не меньше опасений и подозрений, чем лицо, осуществившее пересечение Государственной границы РФ без надлежащего разрешения.

В первом случае согласно УК РФ предусмотрено наказание в виде штрафа в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок. Санкцией ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ предусмотрено наказание в виде административного штрафа, размер которого дифференцирован и для физических лиц составляет от двух тысяч до пяти тысяч рублей, для должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, для

юридических лиц - от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей. Как можно заметить, наблюдается определенная непоследовательность в правовом регулировании, нуждающаяся в преодолении.

Сложности на практике возникают при отграничении состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ от составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 18.8, 18.9, 18.14 КоАП РФ.

П.А. Акименко и Р.Б. Осокин сопоставляя и анализируя диспозиции ч. 1 ст. 322.1 УК РФ и ст. 18.14 КоАП РФ, пришли к выводу о том, что «указанные административно наказуемые деяния в отличие от уголовно наказуемых могут совершаться только в форме бездействия с косвенным умыслом либо по неосторожности. Противоправные же деяния, ответственность за которые наступает по ст. 322.1 УК РФ, могут быть совершены только с прямым умыслом путем действия или бездействия»⁴⁸.

Сложнее разграничить состав административного правонарушения, предусмотренный ч. 1-3 ст. 18.9 КоАП РФ от ч. 1 ст. 322.1 УК РФ. Неопределенность в квалификации вызывает организация незаконного пребывания и незаконного транзитного проезда иностранных граждан или лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Для решения данного вопроса ученые предлагают для разграничения использовать такие дифференцирующие признаки, как признак общественной опасности⁴⁹, объективную сторону правонарушения⁵⁰ или количественный критерий⁵¹.

⁴⁸ Акименко П.А., Осокин Р.Б. Проблемы разграничения уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в сфере миграционных правоотношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2016. - № 1 (24). - С. 280.

⁴⁹ Дядюн К. В. Отграничение преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, от смежных административных проступков // Законность. - 2012. - № 9. - С. 57-62 ; Багиров Ч. М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2005. - С. 8.

⁵⁰ Дядюн К. В. Указ. соч. - С. 57-62.

⁵¹ Дядюн К. В. Указ. соч. - С. 63; Асмандиярова Н. Р. Борьба с незаконной миграцией на региональном уровне : уголовно-правовой и криминологический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - С. 16.

По поводу признака общественной опасности следует заметить, что он не является определенным и основывается на внутренней оценке правоприменителем того или иного противоправного деяния.

Неприменим и признак объективной стороны правонарушения, так как в ч. 1-3 ст. 18.9 КоАП РФ перечисляются способы организации незаконного пребывания и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, которые являются составляющими объективной стороны ч. 1 ст. 322.1 УК РФ.

Количественный критерий также не может являться определяющим так как не совпадает с имеющейся судебной практикой.

Данный подход не совпадает со складывающейся судебной практикой, в которой разовые деяния по организации незаконной миграции в зависимости от обстоятельств того или иного уголовного дела могут квалифицироваться как по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, так и по ч. 1-3 ст. 18.9 КоАП РФ.

Например, в апелляционной жалобе защитник посчитал, что судом неправильно применен уголовный закон, поскольку обязательным признаком состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 ч. 1 УК РФ является незаконность пребывания иностранного гражданина на территории РФ, а лицу, предоставившему для данного гражданина место пребывания, должно быть известно об этом, а суд признал Ф. виновной в действиях, выразившихся в сдаче в наем квартиры иностранным гражданам, законно находящимся на территории РФ, поскольку судом установлено, что они имели регистрацию в г. Москве, непроживание М. и К. по месту данной регистрации является административным проступком, а суд посчитал преступными действия Ф., выразившиеся в неуведомлении органа миграционного контроля о прибытии иностранных граждан, в то время как это является административным правонарушением, предусмотренным ст. 18.9 ч. 4 КоАП РФ, судом не установлено в действиях Ф. умысла на организацию незаконного пребывания в РФ иностранных граждан. Защитник просит приговор отменить.

Суд апелляционной инстанции пришел к тому, что выводы суда о наличии в действиях Ф. состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 ч. 1 УК РФ, противоречат диспозиции данной нормы закона, согласно которой ответственность по ней наступает за организацию незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в РФ или незаконного транзитного проезда через территорию РФ. Судом не принято во внимание, что незаконно пребывающими на территории РФ в соответствии со ст. 25.10 ФЗ РФ «О порядке выезда из РФ и въезде в РФ» являются иностранный гражданин или лицо, без гражданства, въехавшие на территорию РФ с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, либо уклоняющиеся от выезда из РФ по истечении срока пребывания, либо нарушившие правила транзитного проезда через территорию РФ.

Как следует из приговора суда и материалов дела, указанных обстоятельств, указывающих на незаконность пребывания М. и К. на территории РФ, в судебном разбирательстве не установлено и Ф. органом предварительного расследования не вменялось. Ссылки суда на нарушение указанными гражданами порядка пребывания, предусмотренного ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» - несостоятельны, т.к. данные обстоятельства не указывают на незаконность их пребывания на территории РФ, принимая во внимание вышеприведенные положения ФЗ РФ «О порядке выезда из РФ и въезде в РФ». Как следует из приговора, фактически Ф. признана виновной в том, что предоставила гражданам Кыргызской Республики помещение для проживания, достоверно зная о наличии у них регистрации в РФ по иному адресу, не уведомив об этом орган миграционного учета, однако нарушение Ф. как принимающей стороны правил постановки на учет иностранных граждан не свидетельствует о наличии у нее умысла именно на организацию незаконной миграции.

Принимая во внимание вышеизложенное и установленные в судебном разбирательстве обстоятельства, суд апелляционной инстанции нашел, что в

установленных в судебном разбирательстве действиях Ф. не усматривается состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 ч. 1 УК РФ⁵².

В судебной практике критерием отграничения административного правонарушения от преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, признается пребывание иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации на законных либо незаконных основаниях⁵³.

К примеру, о законности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации можно говорить при соблюдении иностранным гражданином и принимающей стороной всех норм, регулирующих нахождение иностранного гражданина в стране, в соответствии с миграционным законодательством. Пребывание иностранного гражданина на территории Российской Федерации непосредственно связано с обязанностью уведомления о месте своего пребывания, временной регистрации и фактическое нахождение иностранного гражданина должно соответствовать заявленному месту пребывания. Только при таких обстоятельствах, возможен контроль за миграционными процессами в стране, нахождением и перемещением иностранных граждан, контроль за их пребыванием со стороны соответствующих государственных органов. Формальная регистрация иностранных граждан, их постановка на учет по месту жительства, в котором они фактически не будут пребывать, является нарушением законодательства Российской Федерации. Организация принимающей стороной пребывания иностранных граждан не по месту их заявленного пребывания, создание им условий для проживания в другом месте, лишает контроля со стороны государства и является незаконным.

При таких обстоятельствах, судом первой инстанции действиям С.В.А. дана верная оценка, и они правильно квалифицированы по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ,

⁵² Апелляционное постановление Московского городского суда от 07.09.2017 г. по делу № 10-13344/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵³ Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами Вологодской области уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконной миграцией (подготовлена Вологодским областным судом) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

как организация незаконного пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации⁵⁴.

П.А. Акименко и Р.Б. Осокин предлагают решить указанную проблему посредством введения УК РФ административной преюдиции и ч. 1 ст. 322.1 УК РФ изложить в следующей редакции:

«1. Организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации, совершенная повторно в течение года после наложения административного взыскания за подобное нарушение»⁵⁵.

Целесообразнее было бы принятие Пленумом Верховного Суда РФ отдельного постановления в котором рассмотреть вопросы применения уголовной ответственности за миграционные преступления и отдельно рассмотреть разграничение со смежными административными правонарушениями посредством четкого перечисления дифференцирующих признаков: по субъективной (правонарушения совершенные с прямым умыслом являются уголовно-наказуемыми, а с косвенным или неосторожным – административно наказуемые) и объективной стороне (деяния, которые закреплены в ч. 1–3 ст. 18.9 КоАП РФ – административные проступки, а все остальные – преступления).

2.2. Особенности административных наказаний за административные правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ

В последние годы произошло ужесточение административной ответственности в сфере защиты Государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на

⁵⁴ Апелляционное постановление Московского городского суда от 07.04.2015 г. по делу № 10-4970/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁵ Акименко П.А., Осокин Р.Б. Проблемы разграничения уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в сфере миграционных правоотношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2016. - № 1 (24). - С. 277-285.

территории РФ, что обусловлено введением дополнительных составов административных правонарушений и усилением отдельных санкций.

За рассматриваемые административные правонарушения, применяются следующие виды административных наказаний.

Прежде всего, предупреждение, которое в настоящее время предусмотрено ч. 3 ст. 18.1, ст. 18.2, 18.3, ч. 1 ст. 18.4 КоАП РФ. Необходимо отметить тенденцию ужесточения административной ответственности в данной сфере, что подтверждается постепенным исключением из санкций статей такого вида наказания (в первоначальной редакции КоАП РФ предупреждение предусматривалось, кроме того, и в ч. 2, 3 ст. 18.9, 18.11, 18.12). Данный вопрос неоднозначно оценивается в науке административного права. Так, О.В. Катаева предлагает применять данную меру к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые впервые совершили административное правонарушение с неосторожной формой вины в сфере обеспечения режима пребывания и внести ее в отдельные составы, а именно, ч.1,2 ст. 18.8 и ч. 1 ст.18.11 КоАП РФ⁵⁶.

По мнению, других ученых, данная мера не должна содержаться в санкциях составов административных правонарушений, закрепленных главой 18 в силу ее малоэффективности. Действительно, следует согласиться, что введение предупреждения в санкции норм главы 18 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ будет способствовать смягчению административной ответственности, что не соотносится с остротой проблемы незаконной миграции и ее негативных последствий.

Следующий вид административного наказания – это административный штраф. Данная мера является самой распространенной и все составы административных правонарушений в сфере миграции ее содержат. Вместе с

⁵⁶ Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: автореф. дисс. ...к.ю.н. – Воронеж, 2007. – С. 10-11.

тем следует отметить отдельные вопросы, которые возникают при применении административного штрафа. Достаточно обсуждаемой является проблема дифференциации суммы административного штрафа по делам об административных правонарушениях по территориальному принципу, аналогичная ситуация присутствует и в санкциях правонарушений в сфере миграции.

А.Н. Сандугей отмечает, что санкции за нарушения миграционного законодательства в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, а также Московской и Ленинградской областях непропорционально отличаются от общероссийских⁵⁷. Причем, если санкции других составов КоАП РФ содержат просто повышенные размеры административных штрафов (например, по ст. 19.15 КоАП РФ на граждан налагается штраф от 2000 до 3000 рублей, а по части 2 статьи 19.15 КоАП РФ аналогичное правонарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, наказывается административным штрафом от 3000 до 5000 рублей), то по главе 18 КоАП РФ допускалось и ужесточение административного наказания (для такой категории граждан предусмотрено безальтернативное применение административного выдворения за пределы РФ). Кроме того, по главе 19 КоАП РФ местом совершения таких правонарушений считается г. Москва и Санкт-Петербург, а по главе 18 – еще и иные субъекты РФ.

Такая дифференциация мер административной ответственности не является новой для законодательства об административных правонарушениях, ранее аналогические правила были введены в главу 12 КоАП РФ. Однако, это нарушает принцип равенства граждан перед законом.

Следующей проблемой реализации административного штрафа за правонарушения миграционного законодательства является высокие суммы штрафов и низкая платежеспособность граждан. Увеличение сумм штрафов

⁵⁷ Сандугей А.Н. О проблеме дифференциации административной ответственности за нарушения миграционного законодательства по территориальному критерию // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 42.

привели к снижению их взыскаемости и в связи с этим и снижению эффективности такого вида административного наказания.

И.Д. Фиалковская предлагает «возложить обязанность выплаты административного штрафа на соответствующие органы того государства, гражданин которого подвергается данной мере ответственности по российскому административному законодательству путем разработки и принятия межправительственных соглашений между РФ и иностранными государствами»⁵⁸.

Однако, меры, связанные с возложением обязанности уплаты суммы штрафа государством по межправительственным соглашениям и возложения обязанности на приглашающую сторону в случае ее установления не являются целесообразными в силу сложности процедуры их реализации.

Возможным представляется замена административного наказания в виде штрафа на обязательные работы, которая в принципе уже есть в КоАП РФ (ч. 1 ст. 20.25).

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения в данной области применяется только в качестве дополнительного альтернативного наказания наряду со штрафом и предусмотрена только в двух статьях гл. 18 КоАП (ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.3).

Административный арест в рассматриваемой области в качестве наказания предусмотрен санкцией лишь одной статьи – ст. 18.7 КоАП РФ.

А.В. Кирин утверждает, «что административный арест по негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям, по сути граничит с мерами уголовной ответственности. Представляется необходимым, заменить данную меру ответственности в ст. 18.7 на более гуманные и цивилизованные средства

⁵⁸ Фиалковская И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ // Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 1. – С. 203.

воздействия на нарушителей (прежде всего тот же административный штраф или обязательные работы)»⁵⁹.

Административное приостановление деятельности фигурирует в ч. 2 ст. 18.13, ч. 1-4 ст. 18.15, ст. 18.16, ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП РФ.

Очевидно, что законодатель возложил на эту меру ответственности «повышенные обязательства». Например, в санкции ст. 18.15 КоАП РФ она является альтернативой административного штрафа размером до 1000000 рублей за каждого принятого на работу с нарушением законодательства иностранного гражданина. Однако при реализации данной меры возникают некоторые проблемы⁶⁰. В связи с чем, институт административного приостановления деятельности нуждается в реформировании и «назначаться с учетом конкретных обстоятельств дела и исходя из целесообразности его применения в каждом конкретном случае. Некоторые авторы предлагают вообще «исключить из практики применения возможность досрочного прекращения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности путем отмены ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ»⁶¹.

Следующим видом административного наказания, предусмотренного в санкциях статей главы 18 КоАП РФ, является административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ.

Административное выдворение это добровольный выезд иностранного гражданина или лиц без гражданства за пределы РФ, контроль за которым осуществляется органами внутренних дел, а также принудительное перемещение через Государственную границу РФ.

⁵⁹ Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 54-55.

⁶⁰ Горбунова Е.Г. Особенности административных наказаний в сфере режима охраны государственной границы и режима пребывания на территории Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. - 2014. - № 18. - С. 19.

⁶¹ Симонова Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Исполнительное право. – 2009. – № 4. – С. 47.

Признак повторности совершения административного правонарушения, установленный в отдельных составах главы 18 КоАП РФ, позволяет разграничить указанные формы административного выдворения. Так как в случае повторного совершения правонарушения в сфере миграции применяется принудительная форма выдворения.

Данный вид административного наказания является достаточно строгим по той причине, что его действие как административного наказания (обязательный выезд в добровольном или принудительном порядке) усиливается нормами миграционного законодательства, которое в случае применения административного выдворения ограничивает последующий въезд такого иностранного гражданина на пять лет, а в случае повторного применения процедуры административного выдворения в течение 10 лет.

Правоприменительная практика показывает, что административное выдворение как вид административного наказания применяется довольно часто.

Данная мера наказания назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона № 115-ФЗ.

При применении административного выдворения на практике возникают следующие проблемы.

Во-первых, при принятии решения о выдворении необходимо учитывать содержание ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁶². В данной статье регламентируется право на уважение частной и семейной жизни. Подчеркивается, что не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Как указал Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁶³, при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делу об административном правонарушении. При этом конкретные обстоятельства, связанные с совершением административного правонарушения (длительность незаконного нахождения на территории РФ, повторное или неоднократное привлечение к административной ответственности и т.д.), подлежат оценке в

⁶² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ. – 2001. - № 2. – Ст. 163.

⁶³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // БВС РФ. – 2005. - № 6.

соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности. Если необходимость применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения за пределы Российской Федерации как единственно возможного способа достижения целей административного наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ), будет установлена, назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения не исключается.

В любом случае следует учитывать, что в Конституции РФ официально не выстроена иерархия конституционных ценностей, и утверждать, что семейные ценности обладают приоритетом по отношению ко всем остальным, будет неверно. Данный тезис подтверждает и судебная практика. Так, судом было справедливо указано, что семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции РФ и международных договоров, не имеют безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности⁶⁴. Положения ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в их интерпретации ЕСПЧ не гарантируют иностранцам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными, равно как не препятствуют государству в соответствии с нормами международного права и своими договорными обязательствами контролировать въезд иностранцев, а равно их пребывание на своей территории для целей обеспечения публичного порядка.

⁶⁴ Решение Корсаковского городского суда Сахалинской области № 2А-1303/2017 2А-1303/2017~М-1164/2017М-1164/2017 от 01.12.2017 г. по делу № 2А-1303/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

Вместе с тем, исходя из анализа судебной практики последних нескольких лет, можно сделать вывод, что все же суды при принятии решений о применении наказания в виде административного выдворения ориентируются в большей степени именно на публичные интересы. В частности, как недавно указал Верховный Суд РФ, наличие у иностранного гражданина родственников, имеющих гражданство Российской Федерации и проживающих на ее территории, не освобождает иностранного гражданина от обязанности соблюдать миграционное законодательство страны пребывания и не является основанием к невозможности применения к нему наказания в виде административного выдворения за ее пределы⁶⁵.

Следует подчеркнуть, что данная тенденция в правоприменительной практике характерна не только для Российской Федерации, но и для многих других государств. Развитию правоохранительных институтов присущи универсальные тенденции, не зависящие от форм социального устройства и потому по своей природе во многом тождественные с правоохранительными институтами современной России. Одной из таких тенденций является примат публичных интересов, интересов государства как единого целого над интересами отдельно взятой личности в иерархии конституционно охраняемых ценностей и соответственно в вопросе о соотношении целевых установок практики полиции (милиции)⁶⁶.

Во-вторых, отсутствует регламентация предельного срока пребывания в специальных учреждениях. Согласно ст. 34 Федерального закона № 115-ФЗ иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях до исполнения решения об административном выдворении за

⁶⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 29.03.2018 г. № 57-АД18-1 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁶ Барбин В.В., Бутылин В.Н., Гончаров И.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. - М., 2007. – С. 44.

пределы Российской Федерации. Однако возможный срок такого содержания в законодательстве напрямую не определяется.

В литературе констатируется, что при отсутствии законодательной регламентации выдворяемые лица фактически лишаются свободы на неопределенное время⁶⁷. Как представляется, здесь все-таки предельный срок содержания определить можно исходя из общих правил определения срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных в ст. 31.9 КоАП РФ, другое дело, что он неоправданно продолжительный. В ст. 31.9 КоАП РФ установлено, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Таким образом, гипотетически иностранный гражданин или лицо без гражданства может содержаться в специальном учреждении в течение двух лет, если только ранее не будет передан Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. Можно утверждать, что в данном случае меры превентивного характера, направленные на обеспечение исполнения наказания, значительно более строгие, чем само административное наказание. Ситуация осложняется тем, что в процессе применения данного вида наказания в период, когда лицо содержится в специальном учреждении, может быть выяснено, что исполнение наказания невозможно (например, в случае, если лицу без гражданства не предоставлено право постоянного проживания в какой-либо иной стране).

В связи с этим еще в 2013 г. ЕСПЧ обращал внимание, что содержание в специальном учреждении фактически имеет карательный характер, при этом утверждал, что содержание под стражей в целях высылки не должно иметь карательного характера и должно сопровождаться гарантиями, указанными

⁶⁷ Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. - 2016. - № 2. - С. 93 – 104.

Конституционным Судом РФ⁶⁸. Дело, при рассмотрении которого была сформулирована данная правовая позиция, рассматривалось по жалобе иностранного гражданина, содержавшегося один год под стражей в целях осуществления экстрадиции и более 17 месяцев - в целях выдворения. ЕСПЧ подчеркнул, что в этом случае «превентивная» мера в смысле тяжести была намного более серьезной, чем «карательная», что нельзя считать нормальным. К сожалению, российский законодатель не восполнил пробел законодательного регулирования, чтобы устранить имеющуюся проблему.

В результате в 2017 г. она стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ⁶⁹, который признал ст. ст. 31.7, 31.9 КоАП РФ не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в силу ч. 5 ст. 3.10 КоАП РФ помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное ФЗ о правовом положении иностранных граждан в РФ, является факультативной мерой, т.е. зависит от усмотрения судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, а следовательно, ее применение в отношении конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства

⁶⁸ Постановление ЕСПЧ от 18.04.2013 г. «Дело «Азимов (Azimov) против Российской Федерации» (жалоба № 67474/11) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. - 2014. - № 3.

⁶⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // ВКС РФ. - 2017. - № 5.

должно быть действительно необходимо для обеспечения его принудительного выдворения. Прибегая к данной мере, судья обязан - исходя из того, что она является не чем иным, как одной из форм ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, - основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств (характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории РФ, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п.), с тем чтобы избежать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида при исполнении постановления об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации.

В связи с принятием данного Постановления Конституционного Суда РФ в ближайшее время следует ожидать изменений КоАП РФ, направленных на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях.

Рассматривая вопросы правового регулирования административного выдворения, следует обратить внимание на следующий юридико-технический аспект. Не совсем понятно, почему порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации конкретизируется не в КоАП РФ, где имеется специальная ст. 32.10, регламентирующая порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а в тексте указанного выше Федерального закона № 115-ФЗ. В ст. 1.1 КоАП РФ четко установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях, «иных федеральных законов» как возможной формы регулирования не устанавливается. Кроме того, не предполагают перенесение регулирования порядка административного

выдворения на уровень названного Федерального закона и положения ст. 3.10 КоАП РФ, данный Федеральный закон упоминается лишь в контексте определения специального учреждения⁷⁰.

2.3. Проблемы применения миграционной амнистии в Российской Федерации

В настоящее время КоАП РФ содержит всего лишь две нормы об амнистии: о прекращении или невозможности возбуждения дела об административном правонарушении в случае объявления амнистии и об освобождении от административного наказания в случае объявления амнистии.

По прогнозам, административная амнистия может затронуть от 3 до 6 млн россиян, которые привлекались за последнее время к административной ответственности.

Правовые предпосылки административной амнистии нашли свое отражение как в Конституции РФ, так и в КоАП РФ.

Согласно подп. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ объявление амнистии относится к исключительным полномочиям Государственной Думы. Однако в Конституции РФ не раскрывается правовая природа амнистии и не перечисляются ее виды.

По отраслевой направленности амнистию можно дифференцировать в зависимости от области юридической ответственности (наказания), на которую амнистия распространяется, - уголовная, административная, налоговая и др.⁷¹

Однако это не означает, что институт амнистии необходимо рассматривать исключительно как амнистию в отношении лиц, совершивших уголовные преступления. Напротив, возможность административной амнистии прямо предусмотрена КоАП РФ.

⁷⁰ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – М.: ИЗИСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – С. 380.

⁷¹ Баранникова И.Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала: Дис. ... канд. юрид. наук. - Владикавказ, 2010. – С. 120.

В случае издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, наступают следующие правовые последствия:

а) производство по делу об административном правонарушении не может быть начато (подп. 4 п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

б) начатое производство по делу об административном правонарушении прекращается (подп. 4 п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);

в) исполнение постановления о назначении административного наказания прекращается (п. 1 ст. 31.7 КоАП РФ).

Несмотря на тот факт, что в КоАП РФ нет понятия амнистии, в отличие от УК РФ, данное обстоятельство не лишает возможности применять данный институт в связи с тем, что правовым основанием освобождения от ответственности и наказания при амнистии является собственно решение Государственной Думы об амнистии, исполнительные органы лишь применяют сам акт амнистии. Конституционный Суд РФ в этой связи правильно отмечает, что именно акт об амнистии определяет изменения в правовом статусе тех, на кого он распространяется.

В то же время в КоАП РФ отсутствуют, к сожалению, правовые нормы, которые позволили бы в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, применять такие формы амнистии, как сокращение назначенного наказания или замена его более мягким видом наказания.

Ряд проблем в сфере реализации ответственности за административные правонарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, могут быть частично решены с помощью применения института административной амнистии. В настоящее время сложилась безвыходная ситуация в связи с тем, что в Центре временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению, депортации или реадмиссии (ЦВСИГ), находятся иностранные лица или лица без гражданства, которым судом назначено административное наказание в виде штрафа и принудительного выдворения за пределы РФ за нарушение

миграционного законодательства. Данные лица находятся там до оплаты штрафа, не имеют возможности беспрепятственно передвигаться, осуществлять трудовую деятельность, с одной стороны, а с другой стороны, этот факт несет за собой нагрузку на федеральный бюджет⁷².

Под институтом миграционной амнистии как видом административной амнистии понимается совокупность согласованных государственной властью правовых средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, преимущественно из стран СНГ, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории РФ, без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политико-правового режима.

Субъекты миграционной амнистии - лица, совершившие правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ, в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ.

В число субъектов миграционной амнистии, на которых будет распространяться амнистия, должны быть также включены лица, которым запрещен на определенный срок въезд в нашу страну из-за нарушения миграционного законодательства.

Однако Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» ни словом не упоминает об амнистии, в связи с чем, без внесения изменений в этот Закон невозможно актом амнистии сократить срок запрета на въезд в РФ. При этом из числа правонарушений, на которые распространяется амнистия, предлагается исключить ст. ст. 18.1 - 18.7 и 18.14 в силу их общественной опасности.

Исполнители амнистии - суды, правоохранительные органы.

⁷² Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. - 2018. - № 3. - С. 38.

Первый опыт проведения миграционной амнистии в России в 2005 г. в Москве и Московской области.

В России в 2017 г. в качестве эксперимента была проведена миграционная амнистия в отношении граждан Республики Таджикистан. Срок действия с 25 марта по 24 апреля 2017 г. Основание проведения - внутреннее распоряжение МВД России.

Суть амнистии заключалась в освобождении от привлечения к административной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства РФ, если данное административное наказание может повлечь административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Субъекты, которые подпадают под действие амнистии, - граждане Республики Таджикистан, у которых просрочен выезд и нарушен режим пребывания на территории РФ, которым был поставлен запрет на въезд из-за двух нарушений, которым был поставлен запрет на въезд из-за нарушения режима пребывания на территории РФ.

Не смогли стать субъектами миграционной амнистии: получившие запрет на въезд в РФ по п. п. 1, 2 и 9 ст. 26 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; получившие запрет на въезд в РФ за грубые или неоднократные миграционные нарушения по ст. 27 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; имевшие ранее выдворение, депортацию и реадмиссию из РФ, а также находящиеся в СУВСИГ; получившие нежелательность пребывания по линии правоохранительных органов (Министерства юстиции РФ, Роспотребнадзора, МВД РФ, ФСБ РФ и пр.)⁷³.

Порядок легализации - гражданин Республики Таджикистан обратился в территориальный орган главного управления по вопросам миграции (ГУВМ) МВД России по месту пребывания с документом, удостоверяющим его личность, где получил бланк заявления, после заполнения и подачи которого

⁷³ Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. - 2018. - № 3. - С. 38.

выдается новая миграционная карта, дающая возможность пребывания в РФ на 90 дней. В случае утери/отсутствия миграционной карты гражданину выдадут ее дубликат (при необходимости также с продлением срока временного пребывания в РФ), гражданин Республики Таджикистан при этом освобождается от постановки на учет по месту пребывания в течение 15 дней, но в последующие 7 рабочих дней встать на миграционный учет обязан. При этом если иностранный гражданин уже имеет просроченную миграционную карту, то к административной ответственности его не привлекут и применять наказание в виде выдворения не будут.

Не менее важным пунктом объявленной амнистии стала возможность отмены запрета на въезд в отношении некоторых категорий граждан Таджикистана, попавших в этот список. Открытие въезда не зависит от срока, на который запрещен въезд таджикскому мигранту, а зависит от совершенных правонарушений.

При решении вопроса о пределах действия административной амнистии во времени представляется необходимым исходить из следующего. Если на момент издания акта амнистии было совершено административное правонарушение, но производство по делу не было начато, такое производство не начинается. Начатое производство по делам об административных правонарушениях подлежит прекращению, а исполнение назначенных, но не исполненных наказаний прекращается. Если административное правонарушение совершено после объявления административной амнистии, нарушитель привлекается к административной ответственности в обычном порядке.

В целях устранения правовых пробелов в законодательном обеспечении административной амнистии, о чем было сказано выше, предлагается внести изменения в КоАП РФ, дополнив главу 4 ст. 4.1.2, устанавливающей общие принципы объявления и применения административной амнистии. Принимая в

качестве образца ст. 84 УК РФ, представляется целесообразным предложить следующую редакцию⁷⁴:

«Статья 4.1.2. Амнистия

1. Акт амнистии, устраняющий применение административного наказания, объявляется Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в отношении индивидуально не определенного круга лиц, совершивших до момента объявления амнистии административные правонарушения.

2. Актом амнистии лица, совершившие административные правонарушения, могут быть освобождены от административной ответственности. Лица, которым назначено административное наказание, могут быть освобождены от наказания либо размер (срок) назначенного им наказания может быть сокращен или назначенное наказание может быть заменено более мягким видом наказания. Такие лица могут быть также освобождены от дополнительного административного наказания. В отношении лиц, отбывших административное наказание, актом амнистии может быть досрочно погашен срок их привлечения к административной ответственности».

Предлагается также дополнить ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» нормами, предусматривающими возможность отмены или сокращения срока запрета на въезд в РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства (п. 2 ст. 27) в случае объявления административной амнистии.

Существует точка зрения, согласно которой под действие административной амнистии должны подпадать не только те дела, по которым решения были вынесены в судебном порядке, но и в административном⁷⁵.

Таким образом, проведение миграционной амнистии направлено на унификацию процессуального законодательства и упрощение правовых

⁷⁴ Федотов М.Ф. Совет по правам человека приветствует внесение в Госдуму проекта амнистии в честь 100-летия революции. 14 сентября 2017 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/4149> (дата обращения: 03.05.2019 г.).

⁷⁵ См.: Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - № 10. - С. 5 – 18.

процедур, применяемых правоприменительными органами в процессе рассмотрения миграционных дел, на повышение эффективности и качества правосудия и иных правоохранительных органов.

Выводы по второй главе выпускной квалификационной работе:

1. Для решения проблем, возникающих при отграничении административных правонарушений, закрепленных в гл. 18 КоАП РФ от смежных составов преступлений необходимо принятие Пленумом Верховного Суда РФ отдельного постановления, в котором рассмотреть разграничение со смежными административными правонарушениями посредством четкого перечисления дифференцирующих признаков.

2. Применение административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства является крайней мерой, применяемой к нарушителям, которая, в свою очередь, требует от судей учитывать все обстоятельства, предшествующие совершению данного правонарушения привлекаемым к ответственности лицом; при этом суды должны осторожно и взвешенно рассматривать дела данной категории и принимать решения, основанные на точном соблюдении норм действующего административного законодательства Российской Федерации.

3. Ряд проблем в сфере реализации ответственности за административные правонарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, могут быть частично решены с помощью применения института административной амнистии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в рамках настоящей выпускной квалификационной работы анализ административной ответственности за правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, глава 18 КоАП РФ включает в себя двадцать состава административных правонарушений, объединенных единым родовым объектом, включающий широкий круг миграционных отношений:

- режим соблюдения пограничного режима при пересечении Государственной границы в различных пунктах пропуска (18.1-18.7, 18.11, 18.14 КоАП РФ);

- режим пребывания (проживания) на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 18.8 КоАП РФ), включая и специальных субъектов (ст. 18.12 КоАП РФ), а также обеспечение пребывания (проживания) иностранных граждан принимающей стороной (ст. 18.9 КоАП РФ);

- режим трудовой миграции (ст. 18.10, 18.15-18.17 КоАП РФ);

- режим соблюдения обязанностей по уведомлению государственных органов о передвижении иностранных граждан по территории РФ, а также осуществлению трудовой деятельности (ст. 18.19, 18.20 КоАП РФ).

Особенностью объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных в гл. 18 КоАП РФ выступает наличие бланкетных диспозиций, которые при квалификации административных правонарушений отсылают к различным нормативным актам, регламентирующим соответствующие правила.

Кроме того, в число признаков объективной стороны административных правонарушений включены место и повторность:

- а) место совершения административного правонарушения (ст. 18.16 КоАП РФ - нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без

гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)), отдельные составы главы 18 КоАП РФ указывают местом совершения административных правонарушений в сфере миграции города Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская область);

б) повторность (Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административных правонарушений по ст. 18.8, 18.10 КоАП РФ).

Во-вторых, субъектами административных правонарушений, предусмотренных в главе 18 КоАП РФ являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также юридические лица. Кроме общего субъекта, можно выделить и широкий круг специальных субъектов. К ним относятся собственники или наниматели жилых помещений, должностные лица, беженцы, вынужденные переселенцы, работодатели, образовательные организации и другие. Физические лица, чтобы выступать в качестве субъекта административной ответственности, должны достичь возраста 16 лет.

В выпускной квалификационной работе было обращено внимание на отсутствие в административном производстве процедуры установления личности. Такая процедура установлена Федеральным законом № 115-ФЗ в ст. 10.1. Следует распространить эту норму на случаи отсутствия документов и проводить установление личности в рамках данной процедуры. В этом случае судам учитывать документы органов внутренних дел, подтверждающие личность и гражданство при привлечении к административной ответственности.

Субъективная сторона административных правонарушений в сфере миграции характеризуется как умыслом, так и неосторожностью.

В-третьих, диспозиции ч. 1 ст. 18.1 КоАП РФ и ч. 1 ст. 322 УК РФ соотносятся по содержанию как общее и особенное, первое, по сути, содержательно «поглощает» второе: нарушение правил пересечения

Государственной границы РФ предполагает в числе прочего и ее пересечение без соответствующих документов либо без надлежащего разрешения. Исходя из чего, возникают сложности в разграничении указанных составов.

Для решения проблем по разграничению указанных составов необходимо ввести в УК РФ состав с административной преюдицией следующим образом: во-первых, перевести деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 322 УК РФ в разряд административных правонарушений, установив тем самым административную ответственность за все формы незаконного пересечения государственной границы физическими лицами, совершенное без квалифицирующих признаков.

Затем диспозицию ч. 1 ст. 322 УК РФ необходимо изложить в следующей редакции:

«1. Пересечение государственной границы Российской Федерации без действительных документов на право въезда или выезда либо вне установленных пунктов пропуска, совершенное лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние... » Таким образом, использование данного способа позволит четко разграничить случаи применения уголовной и административной ответственности за правонарушения, посягающее на режим государственной границы РФ.

Сложности на практике возникают и при отграничении состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ от составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 18.8, 18.9, 18.14 КоАП РФ. Для решения проблем по разграничению указанных составов необходимо принять Пленумом Верховного Суда РФ отдельного постановления в котором рассмотреть вопросы применения уголовной ответственности за миграционные преступления и отдельно рассмотреть разграничение со смежными административными правонарушениями посредством четкого перечисления дифференцирующих признаков: по субъективной (правонарушения совершенные с прямым умыслом являются уголовно-наказуемыми, а с косвенным или неосторожным – административно

наказуемые) и объективной стороне⁷⁶ (деяния, которые закреплены в ч. 1–3 ст. 18.9 КоАП РФ – административные проступки, а все остальные – преступления).

В-четвертых, требует законодательного решения вопрос, связанный с продолжительностью содержания в специальных приемниках иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации: в настоящее время законодательно срок содержания таких лиц не установлен, что является правовым пробелом в вопросе применения и исполнения рассматриваемого вида наказания.

Применение административного наказания в виде выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства является крайней мерой, применяемой к нарушителям, которая, в свою очередь, требует от судей учитывать все обстоятельства, предшествующие совершению данного правонарушения привлекаемым к ответственности лицом; при этом суды должны осторожно и взвешенно рассматривать дела данной категории и принимать решения, основанные на точном соблюдении норм действующего административного законодательства Российской Федерации.

В-пятых, ряд проблем в сфере реализации ответственности за административные правонарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, могут быть частично решены с помощью применения института административной амнистии.

В целях устранения правовых пробелов в законодательном обеспечении административной амнистии, целесообразно внести изменения в КоАП РФ, дополнив главу 4 ст. 4.1.2, устанавливающей общие принципы объявления и применения административной амнистии. Принимая в качестве образца ст. 84 УК РФ, представляется целесообразным предложить следующую редакцию:

⁷⁶ Осокин Р. Б., Журавлева Г. В. К вопросу о понимании объективной стороны состава преступления // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика. - Тамбов, 2014. - С. 59–61.

«Статья 4.1.2. Амнистия

1. Акт амнистии, устраняющий применение административного наказания, объявляется Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в отношении индивидуально не определенного круга лиц, совершивших до момента объявления амнистии административные правонарушения.

2. Актом амнистии лица, совершившие административные правонарушения, могут быть освобождены от административной ответственности. Лица, которым назначено административное наказание, могут быть освобождены от наказания либо размер (срок) назначенного им наказания может быть сокращен или назначенное наказание может быть заменено более мягким видом наказания. Такие лица могут быть также освобождены от дополнительного административного наказания. В отношении лиц, отбывших административное наказание, актом амнистии может быть досрочно погашен срок их привлечения к административной ответственности».

Кроме того, необходимо дополнить ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» нормами, предусматривающими возможность отмены или сокращения срока запрета на въезд в РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства (п. 2 ст. 27) в случае объявления административной амнистии.

В целом, проведение миграционной амнистии направлено на унификацию процессуального законодательства и упрощение правовых процедур, применяемых правоприменительными органами в процессе рассмотрения миграционных дел, на повышение эффективности и качества правосудия и иных правоохранительных органов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // БВС РФ. – 1994. - № 12.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ. – 2001. - № 2. – Ст. 163.
4. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Заключена в г. Минске 26.05.1995) // СЗ РФ. – 1999. - № 13. – Ст. 1489.
5. Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969) // Международные акты о правах человека. Сборник документов.- М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. - С. 720 - 736.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2001. - № 49. – Ст. 4552.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 3.

9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2954.
10. Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. - № 30. – Ст. 3285.
11. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3032.
12. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 1996. - № 34. – Ст. 4029.
13. Закон РФ от 01.04.1993 г. № 4730-1 (ред. от 29.07.2018) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 4 мая. - № 84.
14. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 (ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 10 августа. - № 152.
15. Указ Президента РФ от 25.04.2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» /// СЗ РФ. – 2018. - № 18. – Ст. 2614.
16. Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 г. № 341 «Об особенностях пересечения российскими и иностранными судами государственной границы Российской Федерации на море» // СЗ РФ. – 2019. - № 14 (Ч. 1). – Ст. 1531.
17. Постановление Правительства РФ от 15.08.2014 г. № 813 (ред. от 28.03.2019) «Об утверждении Правил получения разрешения пограничных органов федеральной службы безопасности на неоднократное пересечение иностранными судами государственной границы Российской Федерации на море без прохождения пограничного,

- таможенного (в части совершения таможенных операций, связанных с прибытием (убытием) судов) и иных видов контроля» // СЗ РФ. – 2014. - № 34. – Ст. 4671.
18. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 г. № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СЗ РФ. – 2002. - № 41. – Ст. 3995.
19. Приказ МВД России от 26.06.2018 г. № 398 «Об утверждении Порядка подачи образовательной организацией уведомления о завершении или прекращении обучения иностранного гражданина (лица без гражданства), обучавшегося на подготовительном отделении или подготовительном факультете по дополнительной общеобразовательной программе, обеспечивающей подготовку иностранных граждан к освоению основных профессиональных образовательных программ на русском языке, либо по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, и формы указанного уведомления» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
20. Приказ МВД России от 14.08.2017 г. № 638 «Об утверждении формы ходатайства о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства, направляемому иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства - члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
21. Акименко П.А., Осокин Р.Б. Проблемы разграничения уголовной и административной ответственности за противоправные деяния в сфере миграционных правоотношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2016. - № 1 (24). - С. 278-282.

22. 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. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.
23. Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - № 10. - С. 5 – 18.
24. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – 426 с.
25. Асмандиярова Н. Р. Борьба с незаконной миграцией на региональном уровне: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. – 29 с.
26. Багиров Ч. М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2005. – 31 с.
27. Баранникова И.Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала: Дис. ... канд. юрид. наук. - Владикавказ, 2010. – 190 с.
28. Барбин В.В., Бутылин В.Н., Гончаров И.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. - М., 2007. – 216 с.
29. Герасимов П.Ю. Право каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2011. – 33 с.
30. Горбунова Е.Г. Особенности административных наказаний в сфере режима охраны государственной границы и режима пребывания на территории Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. - 2014. - № 18. - С. 18-22.

31. Дядюн К. В. Отграничение преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, от смежных административных проступков // Законность. - 2012. - № 9. - С. 57–62.
32. Егиазаров В.А. Транспортное право: Учебник. - М.: Юстицинформ, 2015. - 412 с.
33. Золотарева Л. И. Проблемы разграничения ответственности за правонарушения на Государственной границе Российской Федерации // Образование и наука в России и за рубежом. - 2018. - № 11. - С. 27–35.
34. Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. - 2018. - № 3. - С. 37-40.
35. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. – 30 с.
36. Кирин А.В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 54-57.
37. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11–18. Постатейный научно-практический комментарий / Под общ. ред. Б.В. Россинского. – М., 2014. – 670 с.
38. Козлов В.Ф. Административно-правовые средства обеспечения миграционной безопасности России // Административное право и процесс. - 2018. - № 10. - С. 30-34.
39. Козлов В.Ф., Петров И.В. Особенности административной ответственности юридических лиц за миграционные правонарушения // Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 35-37.
40. Коржаев Ю. М. Некоторые проблемные вопросы квалификации деяния, предусмотренного частью 1 статьи 322 УК РФ // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 5. - С. 187–189.

41. Костюк М. Ф. Уголовная политика по правовому регулированию и противодействию организации незаконной миграции // Пробелы в российском законодательстве. - 2013. - № 2. - С. 131–135.
42. Летаева Е.А. Административно-правовые средства борьбы с незаконной миграцией по законодательству Российской Федерации // Вестник Уральского финансово-юридического института. - 2018. - № 1 (11). - С. 63-67.
43. Осокин Р. Б., Журавлева Г. В. К вопросу о понимании объективной стороны состава преступления // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика. - Тамбов, 2014. - С. 59–61.
44. Панов А.Б. Актуальные вопросы КоАП РФ // Мировой судья. - 2015. - № 3. - С. 31 - 36.
45. Подшивалов В.Е. Незаконная миграция: международно-правовые проблемы. - Иркутск, 2006. – 190 с.
46. Полякова Н.В. Актуальные вопросы квалификации административных правонарушений по главе 18 КоАП РФ // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. - 2017. - № 3-3. - С. 67-71.
47. Прудников А.С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 5. - С. 125-130.
48. Рыжакова Ю.Н. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции в сфере соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в Российской Федерации. Барнаул, 2019. – 84 с.
49. Сандугей А.Н. О проблеме дифференциации административной ответственности за нарушения миграционного законодательства по территориальному критерию // Административное право и процесс. – 2014. - № 11. – С. 40-44.

- 50.Сасина Е. Н. Некоторые проблемы разграничения административной и уголовной ответственности по фактам незаконной миграции // Армия и общество. - 2014. - № 1 (38). - С. 119–124.
- 51.Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. - 2016. - № 2. - С. 93 – 104.
- 52.Симонова Е.А. Административный штраф как основная мера административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Исполнительное право. – 2009. – № 4. – С. 45-49.
- 53.Степенко А.В., Басун Э.Н. Ответственность за нарушение режима пребывания (проживания) на территории РФ // Ученые заметки ТОГУ. - 2014. - Т. 5. - № 4. - С. 430-437.
- 54.Степенко В.Е. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации: юридическая природа и нормативно-правовые основания ответственности // Миграционное право. – 2007. - № 1. – С. 20-24.
- 55.Степенко В.Е., Лебедев М.Д. Административно-правовое регулирование в сфере защиты государственной границы: проблемные аспекты // В сборнике: Национальная безопасность России: актуальные аспекты Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. - 2018. - С. 52-56.
- 56.Трофимов М.В. Актуальные проблемы правового регулирования административно-процессуальной деятельности пограничных органов // Административное право и процесс. - 2012. - № 2. - С. 63 – 67.
- 57.Федотов М.Ф. Совет по правам человека приветствует внесение в Госдуму проекта амнистии в честь 100-летия революции. 14 сентября 2017 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/4149> (дата обращения: 03.05.2019 г.).
- 58.Фиалковская И.Д. Ответственность за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства на

- территории РФ // Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 1. – С. 202-205.
59. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // ВКС РФ. – 2017. - № 5.
60. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // БВС РФ. – 2005. - № 6.
61. Постановление Верховного Суда РФ от 29.03.2018 г. № 57-АД18-1 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
62. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 29.04.2009 г. по делу № 25-009-18 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
63. Решение Верховного суда Республики Дагестан от 19.09.2018 г. № 7-228/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
64. Постановление Ростовского областного суда от 10.08.2018 г. № 4а-745/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
65. Постановление Сахалинского областного суда от 21.11.2018 г. по делу № 4а-474/2018 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
66. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 15.05.2018 г. № 06АП-2016/2018 по делу № А73-15549/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
67. Постановление судьи Октябрьского районного суда г. Новороссийска от 26.01.2011 г. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
68. Постановление ФАС Московского округа от 01.06.2011 г. № КА-А40/5352-11 по делу № А40-130686/10-148-832 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

69. Решение Ставропольского краевого суда от 23.01.2019 г. по делу № 7-64/2019(7-978/2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
70. Решение Пермского краевого суда от 15.08.2018 г. по делу № 7-1342/2018(12-570/2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
71. Апелляционное постановление Московского городского суда от 07.09.2017 г. по делу № 10-13344/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
72. Апелляционное постановление Московского городского суда от 07.04.2015 г. по делу № 10-4970/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
73. Решение Корсаковского городского суда Сахалинской области № 2А-1303/2017 2А-1303/2017~М-1164/2017М-1164/2017 от 01.12.2017 г. по делу № 2А-1303/2017 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
74. Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами в 2017 году дел об административных правонарушениях, связанных с незаконным осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации либо незаконным привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности (статьи 18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) (подготовлена судебной коллегией по административным делам Саратовского областного суда) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
75. Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами Вологодской области уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконной миграцией (подготовлена Вологодским областным судом) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс
76. Постановление ЕСПЧ от 18.04.2013 г. «Дело «Азимов (Azimov) против Российской Федерации» (жалоба № 67474/11) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. - 2014. - № 3.