

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Незаконная миграция и административная ответственность виновных лиц

Обучающийся

Е.Д. Симаков

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Выпускную квалификационную работу выполнил студент: Е.Д. Симаков.

Тема работы: Незаконная миграция и административная ответственность виновных лиц.

Актуальность темы настоящего исследования обуславливается тем, что до настоящего момента остаётся невыясненным вопрос о содержании термина «незаконная миграция», может ли к ней относиться внутренняя миграция? В связи с этим актуальной является задача комплексного исследования административной ответственности за незаконную миграцию в целях разрешения проблемных вопросов, возникающих в данной сфере, совершенствования теоретических и законодательных основ противодействия незаконной миграции.

Целью исследования выступает проведение комплексного анализа незаконной миграции и административной ответственности виновных лиц.

Задачи исследования:

- определить понятия миграции и незаконной миграции;
- охарактеризовать правовое регулирование миграционных процессов и систему мер ответственности за нарушение установленных правил;
- проанализировать административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение соответствующего законодательства;
- рассмотреть особенности административной ответственности принимающих лиц за правонарушения в сфере миграции;
- определить понятие административного выдворения;
- рассмотреть порядок исполнения административного наказания в виде административного выдворения.

Общий объем работы, без приложений 77 страниц машинописного текста.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Общая характеристика незаконной миграции	8
1.1 Понятие миграции и незаконной миграции.....	8
1.2 Правовое регулирование миграционных процессов и ответственности за их нарушение.....	16
Глава 2 Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и принимающих их лиц за нарушение миграционных правил ..	27
2.1 Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение миграционного законодательства	27
2.2 Административная ответственность принимающих лиц за правонарушения в сфере миграции.....	37
Глава 3 Особенности применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства административного выдворения.....	48
3.1 Понятие административного выдворения и особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению	48
3.2 Порядок исполнения административного наказания в виде административного выдворения	60
Заключение	74
Список используемой литературы и используемых источников	72

Введение

Актуальность темы настоящего исследования обуславливается важностью и значением процессов миграции для современного государства и общества. В первую очередь, необходимо обратить внимание на то, что неконтролируемые миграционные потоки представляют собой угрозу основам конституционного строя, общественной безопасности, правам и свободам граждан. Вместе с опасностями, которые несёт в себе бесконтрольная миграция, необходимо понимать, что в современном мире происходит борьба за человеческий «капитал», которая предполагает создание благоприятных правовых и экономических условий для пребывания иностранных граждан на территории принимающего государства.

В свою очередь, административная ответственность вместе с иными мерами административного принуждения предназначена, во-первых, для охраны установленных миграционных правил, во-вторых, служит одним из правовых средств регулирования миграции. Таким образом, административная ответственность «скрепляет» установленный в Российской Федерации миграционный режим, создаёт необходимые условия и предпосылки для соблюдения режима законности в данной сфере. Вместе с этим, в данной сфере до настоящего момента сохранилось множество теоретических и практических проблем. В частности, до настоящего момента остаётся невыясненным вопрос о содержании термина «незаконная миграция», может ли к ней относиться внутренняя миграция? Не установлена система административной ответственности за нарушение миграционного законодательства и прочие вопросы.

В связи с этим, актуальной является задача комплексного исследования административной ответственности за незаконную миграцию в целях разрешения проблемных вопросов, возникающих в данной сфере, совершенствования теоретических и законодательных основ противодействия незаконной миграции.

Степень научной разработанности темы исследования говорит о недостаточной разработанности комплексных вопросов, связанных с незаконной миграцией и административной ответственностью виновных лиц. Анализ защищённых диссертационных исследований, показывает, что административная ответственность в сфере миграции рассматривается в качестве одного из аспектов административно-правового режима пребывания иностранных граждан (А.А. Павлинов, 2005 год), административно-правового противодействия незаконной миграции в Российской Федерации и в Республике Беларусь (Т.Б. Смашникова, 2012 год), административно-правового регулирования в сфере миграционной политики (К.П. Кондрашкина, 2007 год). Отдельно следует обратить внимание на сравнительно-правовое исследование, посвящённое вопросам административно-правового регулирования противодействия незаконной миграции в зарубежных государствах (Н.И. Орешина, 2010 год). Кроме того, имеются исследования по отдельным направлениям привлечения к административной ответственности. В частности, вопросы административной ответственности за незаконное привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности (К.Ю. Архипова, 2012 год).

Таким образом, необходимо констатировать, что вопросы административной ответственности за незаконную миграцию в комплексе не были рассмотрены в отечественной науке, что также определяет актуальность темы настоящего исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с привлечением к административной ответственности виновных лиц за незаконную миграцию.

Предметом исследования выступает совокупность норм права, регулирующих миграционные отношения, а также вопросы административной ответственности за нарушения в данной сфере. Кроме того, к предмету исследования в настоящей работе относится сложившаяся

правоприменительная, в том числе судебная практика привлечения к административной ответственности виновных лиц. Также предметом исследования выступают доктринальные позиции, выработанные в науке административного права по вопросам незаконной миграции и административной ответственности в данной сфере.

Целью настоящего исследования выступает проведение комплексного анализа незаконной миграции и административной ответственности виновных лиц.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- определить понятия миграции и незаконной миграции;
- охарактеризовать правовое регулирование миграционных процессов и систему мер ответственности за нарушение установленных правил;
- проанализировать административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение соответствующего миграционного законодательства;
- рассмотреть особенности административной ответственности принимающих лиц за правонарушения в сфере миграции;
- определить понятие административного выдворения и особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению;
- рассмотреть порядок исполнения административного наказания в виде административного выдворения.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания. Основное место в системе методов занимает общенаучный диалектический метод, а также ряд научных приёмов, таких, как восхождение от абстрактного к конкретному, от частного к общему, приёмы логики, в том числе анализа и синтеза. Кроме того, применены специальные методы юридической науки: метод формального анализа, сравнительно-правовой и историко-правовой методы.

Нормативную основу исследования составили такие нормативно-правовые акты, как Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ, Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ), Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и другие нормативно-правовые акты различной юридической силы.

Структура настоящего исследования обусловлена поставленной целью и задачами исследования и состоит из введения, основной части разделённой на три главы по два параграфа в каждой, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика незаконной миграции

1.1 Понятие миграции и незаконной миграции

Существуют различные мнения относительно того, что именно необходимо понимать под «миграцией» и под «незаконной миграцией». В отечественном законодательстве отсутствует легальное определение обоих обозначенных терминов. Рассмотрим, какие существуют по этому поводу позиции учёных.

Так, наиболее распространённым пониманием миграции (от лат. *migratio* – переселение) является её определение следующим образом: «перемещение, переселение населения внутри страны – внутренняя миграция населения, из одной страны в другую; внешние миграции населения: эмиграция и иммиграция» [30, с. 26]. Данное определение является наиболее распространённым и наиболее «упрощённым». Его достоинством выступает то, что отражён главный аспект миграции — это территориальное перемещение населения. С другой стороны, не отображён характер такого перемещения, например, относится ли к миграции временное перемещение, сезонное и т.п.

В связи с этим, возникают различные подходы к пониманию миграции, которые условно можно именовать «широким» и «узким». Так, А.Т. Чанбарисов под миграцией понимает «любое территориальное перемещение населения, которое связано с пересечением как внутренних, так и внешних границ административно-территориальных образований с целью изменения постоянного места жительства либо временного пребывания на территории для осуществления трудовой деятельности либо учёбы вне зависимости от того, под преобладающим влиянием каких факторов оно происходит, выталкивающих либо притягивающих» [46, с. 350]. Данный подход можно именовать «широким», поскольку он предполагает под

миграцией понимать ежедневные систематические перемещения населения, в т.ч. по направлению из места постоянного проживания на работу и обратно.

Примером «узкого» подхода к пониманию миграции выступает позиция В.А. Ионцева, который определяет миграцию как составляющую «миграционного движения населения, где понятие миграционного движения включает внутриселенные и межселенные передвижения. Только межселенные следует относить к понятию «миграция», потому как они меняют картину размещения населения в регионе, мире и стране» [13, с. 154]. Данное понимание основано на том, что государству и обществу изучение, отслеживание миграционных процессов интересно только в той степени, в которой такие процессы оказывают влияние на общество, экономику, государство в целом.

В.И. Переведенцев в широком смысле миграцию населения понимает «в виде совокупности разных перемещений граждан в пространстве, в узком она для него представляет совокупность переселений граждан по территории, напрямую связанных с переменой постоянного места жительства на относительно длительный срок» [24, с. 68].

Формируя собственное представление о понимании миграции, отметим, что последняя, в зависимости от целей её изучения, может пониматься как в «узком», так и в «широком» смысле. При этом оба подхода к пониманию миграционных процессов также не являются взаимоисключающими. Вместе с тем, для целей настоящего исследования понятия «миграции» важно связать с «незаконной миграцией».

Незаконная миграция в любом случае связана с нарушением действующего законодательства (миграционного). В свою очередь, миграционное законодательство Российской Федерации регулирует миграцию иностранных граждан на территорию России (прежде всего, такие процессы, как пересечение Государственной границы, пребывание на территории государства, осуществление трудовой деятельности, временное или постоянное проживание, нахождение на территории России, получение

гражданства). Кроме того, законодательством регулируются и вопросы внутренней миграции, связанные с перемещением населения внутри нашего государства (изменение постоянного места проживания, переезд на временное место проживания). Не вдаваясь в подробности действующего миграционного законодательства, которое будет рассмотрено далее, отметим, что последнее, с учётом необходимости определения и понятия «незаконная миграция» предполагает более «узкое», ограниченное понимание миграции.

В связи с этим, для целей настоящего исследования, миграцию необходимо понимать как перемещение населения с одной территории на другую для изменения постоянного места проживания или временного изменения места проживания на относительно длительный срок. Такое определение позволяет отнести к нему как «внешнюю», так и «внутреннюю» миграцию.

Далее обратимся к определению понятия «незаконная миграция».

В попытке определить понятие «незаконная миграция» обратимся к содержанию отдельных нормативно-правовых актов. Прежде всего отметим, что Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [40] не содержит определения рассматриваемого термина. Аналогичный вывод следует из анализа положений Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ [15], а также Концепции государственной миграционной политики, утверждённой на период до 2025 года [38]. Вместе с тем, считаем необходимым провести анализ положений указанных нормативно-правовых актов, для ответа на вопрос, какие именно признаки государство вкладывает в понятие «незаконная миграция».

Так, в Федеральном законе от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ, термин «незаконная миграция» употребляется только один раз. В п. 6 ч. 1 ст. 4 указанного федерального закона в качестве цели миграционного учёта определяется защита основ конституционного строя, прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности в том числе путем противодействия

незаконной миграции. Таким образом, можно утверждать, что с позиции действующего законодательства, незаконная миграция представляет собой угрозу основам конституционного строя, правам и свободам граждан, угрозу национальной безопасности.

Так, анализ положений Указа Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» (далее – Концепция миграционной политики), показывает, что термины «незаконная миграция» и «незаконно» употребляется в нем шесть раз. В п. 11 Концепции миграционной политики меры ответственности за нарушение миграционного законодательства и меры противодействия незаконной миграции употребляются как самостоятельные категории. В этом же пункте указывается, что в результате изменений в правилах ведения иностранными гражданами трудовой деятельности было достигнуто сокращение числа незаконно находящихся на территории России граждан (в аспекте нелегального осуществления трудовой деятельности). Также в этом пункте указывается и о введении уголовной ответственности за пересечение государственной границы лицами, которым запрещён въезд в Россию, а также за фиктивную постановку на учёт иностранного гражданина, об ужесточении наказания за организацию незаконной миграции [38]. Таким образом, можно предположить, что нарушение миграционного законодательства является более «широкой» категорией, которая включает в себя и незаконную миграцию. Любая незаконная миграция по своей сути будет являться нарушением миграционного законодательства, однако, обратной связи между этими явлениями не усматривается.

Более информативным выглядит пп. «а» п. 26 Концепции миграционной политики, в котором говорится об основных направлениях миграционной политики на период до 2025 года, среди которых указано и «совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции» [38]. Такое совершенствование заключается в регулировании

«ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, в частности за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами прав на въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание), осуществление трудовой деятельности на ее территории и приобретение гражданства Российской Федерации» [38].

Таким образом, допустимо сделать вывод, что к фактам незаконной миграции, авторы концепции среди прочего, относят следующие:

- предоставление иностранным гражданином поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений либо совершение иных фиктивных действий для получения соответствующего права (права на въезд, на пребывание, на осуществление трудовой деятельности, на получение гражданства);
- содействие вышеуказанным категориям иностранных граждан в предоставлении таких документов, сведений, совершение фиктивных действий для достижения обозначенных целей.

Как мы можем наблюдать, субъектами незаконной миграции могут выступать как собственно иностранные граждане, которые стремятся получить право на пребывание на территории России незаконным способом (с нарушением действующего законодательства), так и все другие лица, вне зависимости от их гражданской принадлежности, которые совершают целенаправленные действия, направленные на создание условий для незаконного получения права на такое пребывание. Таким образом, незаконная миграция является процессом, в котором задействован не только сам «незаконный мигрант», но и иные лица содействующие данному процессу.

Кроме того, в пп. «ж» п. 26 Концепции миграционной политики указывается на такое направление международного сотрудничества в данной сфере, как совершенствование межгосударственных механизмов

противодействия незаконной миграции, в том числе расширение договорённостей о реадмиссии. Рeadмиссия представляет собой возвращение незаконного мигранта в страну его гражданской принадлежности, основанное на согласии такого государства принять незаконного мигранта.

Далее обратим внимание на КоАП РФ. Термин «незаконная миграция» в нём не употребляется. Если обратиться к уголовному законодательству, то, в соответствии с ч. 1 ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, под организацией незаконной миграции понимается «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» [37].

Таким образом, незаконная миграция с позиции уголовной ответственности за её организацию, может состоять в незаконном въезде, незаконном пребывании или в незаконном транзите через территорию России. Представляется, что подобный подход в целом применим и ко всему законодательству. В первую очередь, по той причине, что он способствует согласованности различных отраслей законодательства: миграционного, законодательства об уголовной ответственности и законодательства об административной ответственности. При этом возникает несколько вопросов. Например, допустимо ли относить к незаконной миграции, ситуацию, когда иностранный гражданин законно пересёк Государственную границу России, однако в течение времени, которое он может пребывать на территории России, осуществляет трудовую деятельность без необходимых для этого оснований.

Как уже указывалось выше, Концепция миграционной политики к незаконной миграции относит действия, направленные на получение, вопреки закону, права на въезд, на пребывание на территории России, на осуществление трудовой деятельности, право на получение гражданства России. В свою очередь, обратим внимание, что въезд, осуществление

трудовой деятельности и получение гражданства само по себе предполагает пребывание на территории России в течение определённого промежутка времени.

Таким образом, с позиций отечественного законодателя, к незаконной миграции можно отнести незаконный въезд, незаконное пребывание, незаконное осуществление трудовой деятельности, а также незаконное получение гражданства, а также незаконный транзит через территорию России. Как уже говорилось, участие в незаконной миграции принимает не только сам мигрант, но и иные лица, которые оказывают ему в этом содействие. Действиями, направленными на осуществление незаконной миграции могут быть как предоставление заведомо ложных сведений, документов, совершение фиктивных действий, так и скрытое перемещение через Государственную границу, неисполнение требований законодательства о временном пребывании на территории России и прочие подобные действия.

Далее рассмотрим вопрос о том, как незаконная миграция определяется учёными. Так, например, Т.А. Прудникова под нелегальной миграцией понимает «индивидуальное или коллективное нарушение порядка пребывания, выбора места пребывания и жительства, порядка выезда из страны, установленного российским законодательством для иностранных граждан и лиц без гражданства, а также использование российскими гражданами нелегальных способов пересечения Государственной границы РФ» [30, с. 89].

А. Н. Жеребцов под незаконной миграцией понимает «...перемещение лиц в нарушение установленных миграционно-правовых режимов и миграционно-правовых процедур, т.е. в нарушение установленных миграционных правил. Незаконным мигрантом признается лицо, которое умышленно или по неосторожности нарушило установленные в государстве миграционные правила (гражданин Российской Федерации при нарушении миграционных правил внутреннего (социально-экономического) перемещения и иностранные граждане (лица без гражданства) при

нарушении миграционных правил, установленных государством, связанных с внешним перемещением с территории иностранного государства или с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства)» [10, с. 241].

А. Федорако по данному поводу пишет: «...незаконная миграция – это миграция, которая происходит в нарушение требований правовых норм, принятых в том или ином государстве и устанавливающих основания и порядок въезда в страну, транзитного проезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства» [45, с. 6].

В целом, под незаконной миграцией принято понимать, как внутреннюю, так и внешнюю миграцию, происходящую с нарушением установленных правовых режимов такой миграции. Обращает на себя внимание, что в КоАП РФ установлена ответственность за нарушения, допускаемые гражданами России в связи с неисполнением правил регистрации по месту проживания или по месту пребывания. Речь идёт о ст. 19.15.1 «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации» и 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении». В связи с этим, исходя из того, что «незаконный» этот тот, который нарушает закон, незаконная миграция относится как к регулируемым правом внешним, так и внутренним миграционным процессам.

Определяя содержание «незаконности» как основополагающего элемента незаконной миграции, отметим, что любое значимое нарушение режима законности должно сопровождаться привлечением к одному из предусмотренных видов ответственности. Под ответственностью необходимо понимать применение принудительных мер государственно-властного характера, связанных с привлечением к уголовной, административной и к иным видам ответственности (например, реадмиссия), ухудшающих

правовое положение виновного лица. В связи с этим незаконную миграцию допустимо определить как осуществление внутренней и внешней миграции в нарушение действующих миграционных правил, которое обуславливает привлечение виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

1.2 Правовое регулирование миграционных процессов и ответственности за их нарушение

Высшим по юридической силе и Основным законом России выступает Конституция Российской Федерации. В первую очередь, обратим внимание на положения ст. 15 Конституции РФ, которые устанавливают иерархию правовых актов на территории государства. Согласно ч. 1 указанной статьи, Конституция РФ имеет наивысшую юридическую силу, все остальные правовые акты не могут противоречить Конституции РФ. Вторым важным положением выступает принцип законности и соблюдение законов как единое требование ко всем участникам правоотношений: государству, должностным лицам, гражданам, их объединениям (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ) [16]. При этом, принято считать, что под термином «граждане» в данной норме и в ряде других конституционных норм понимаются все без исключения физические лица вне зависимости от гражданской принадлежности и наличия гражданства вообще.

Кроме того, важно отметить, что ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установлено, что частью правовой системы России выступают общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры [16]. При этом, в силу недавно сложившейся практики, установлено, что нормы Конституции РФ имеют приоритет над положениями международных договоров. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что к системе правового регулирования миграционных процессов в России относятся и соответствующие международные акты, международные договоры.

Далее обратим внимание на конституционные права и свободы. В Конституции РФ предусмотрен принцип принадлежности основных прав и свобод человеку с момента его рождения, равенства всех перед законом и судом, запрет на дискриминацию и прочие положения общего характера (ст.ст. 17-19 Конституции РФ).

Непосредственное отношение к миграционным процессам имеют положения ч.ч. 1 и 2 ст. 27 Конституции РФ, согласно которой, «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» [16]. Согласно ч. 2 данной статьи, «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию» [16]. Обращает на себя внимание, что Конституция РФ указывает на право «каждого», что говорит о том, что носителем данного права выступает любое физическое лицо. Кроме того, важное значение имеет то обстоятельство, что условием реализации права на свободное передвижение выступает именно факт законного нахождения на территории государства.

Соответственно, реализация данного права поставлена в зависимость от соблюдения «каждым» в том числе и требований миграционного законодательства. Также необходимо обратить внимание на то, что право беспрепятственного возвращения в Россию принадлежит только гражданам государства, такая возможность не гарантирована иностранным гражданам и лицам без гражданства. Это также косвенно указывает на существование ограничений для иностранных граждан и лиц без гражданства, по въезду на территорию государства.

Применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые выступают основными участниками отношений, урегулированных миграционным законодательством, важно отметить и ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой указанные лица имеют равные права и обязанности с гражданами России, за исключением случаев, установленных законом либо

международным договором РФ. Кроме того, в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [16].

Анализ совокупности обозначенных конституционных норм позволяет сделать вывод о том, что реализация права на пребывание на территории Российской Федерации, а также право свободного передвижения по её территории поставлены в зависимость от реализации определённых правил, требований и ограничений. В свою очередь, существование таких мер, обусловлено необходимостью охраны таких значимых и важных ценностей, как конституционный строй, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны и безопасности государства [1].

Также необходимо обратить внимание на ряд конституционных прав и гарантий, позволяющих участнику отношений, урегулированных миграционным законодательством, получить государственные гарантии соблюдения прав и законных интересов, режима законности в данной сфере. Речь идёт о ст.ст. 45-49 Конституции РФ, которые предусматривают обязанность государства защищать права и свободы человека, право защищать себя самостоятельно способами, не запрещёнными законом, право на судебную защиту прав и свобод, право на получение квалифицированной юридической помощи, в т.ч. бесплатной и т.п.

Таким образом, даже установление указанных выше ограничений, правил и условий реализации конституционного права на свободу передвижения и выбор места пребывания не может быть осуществлено произвольно. Такие правила должны быть компенсированы наличием ряда действенных гарантий, связанных с защитой таких прав от необоснованного и чрезмерного ограничения, в том числе в процессе правореализации соответствующих норм.

Подводя промежуточный итог, отметим, что основу регулирования миграционных отношений в Российской Федерации составляет Конституция. Данный правовой акт устанавливает и закрепляет право на свободу передвижения и выбор места пребывания, право на свободу перемещения через Государственную границу, однако при соблюдении установленного миграционного режима (правил, условий и ограничений). Кроме того, Конституция РФ устанавливает иерархию правовых норм, которые определяют содержание системы правового регулирования миграционных отношений, а также ряд других основополагающих прав и свобод граждан, которые влияют на правовое регулирование миграционных процессов (равное положение иностранных граждан и лиц без гражданства с гражданами РФ, возможность исключения из данного правила, право на получение защиты от государства, право на судебную защиту, право защищать себя самостоятельно и прочие права). Вышеперечисленные и иные конституционные положения, фактически «настраивают» содержание правового регулирования миграционных отношений, определяют их основы, принципы на которых такое регулирование должно быть построено.

Как уже указывалось, в силу конституционных положений, в правовую систему России входят и международные договоры по вопросам миграции. Проведённый анализ показал, что в России действует множество «блоковых» и двухсторонних международных соглашений с другими государствами, в основном, по вопросам трудовой миграции. В качестве примера можно указать на Договор о Евразийском экономическом союзе, заключённый в Астане 29.05.2014 г. [7], участниками которого, кроме России, выступают Беларусь, Казахстан, Армения и Киргизия. Кроме того, в настоящее время действует Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, заключённое в Москве 15.04.1994 г. [35]. В рамках Союзного государства Беларуси и России действует Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 г. № 4 «О правах граждан на трудоустройство, оплату труда и

предоставление других социально-трудовых гарантий» [31] и прочие. Перечисленные и другие подобные соглашения, как правило, содержат в себе нормы, упрощающие и унифицирующие на взаимной основе процесс трудовой миграции и легализации (узаконения) пребывания трудовых мигрантов на территории государств – участников таких соглашений. Правила, закреплённые в таких международных договорах, применяются непосредственно либо через принятые во исполнение данных договоров подзаконные нормативно-правовые акты и в случае коллизии правового регулирования имеют большую силу в сравнении с нормами федеральных законов и прочих нормативно-правовых актов (при условии их соответствия Конституции РФ).

Далее обратимся к федеральному законодательству. Анализ последнего показал наличие ряда федеральных законов по различным вопросам, связанным с регулированием миграционных отношений (если придерживаться «широкого» подхода к пониманию миграции, который был обозначен в предыдущем разделе), а именно: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [40]. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» [11], Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [12], Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [41], Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [42], Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [43].

Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», согласно ст. 1 регулирует отношения, которые возникают в связи с осуществлением учёта перемещений иностранных граждан и лиц без

гражданства в связи с их въездом, транзитным проездом, передвижением по территории России при выборе места проживания, пребывания и их изменения, а также в связи с выездом за пределы России [40].

Закон РФ от 01.04.1993 №4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» устанавливает определение Государственной границы, а также правовой режим её пересечения. Факт пересечения иностранным гражданином, лицом без гражданства, либо гражданином России государственной границы порождает у субъекта миграционных отношений, соответствующие права и обязанности. Кроме того, положения данного закона имеют важное значение в вопросе привлечения нарушителей режима пересечения границы к предусмотренной законом ответственности.

Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» согласно ст. 1 указанного закона регулирует вопросы осуществления учёта внутренней миграции в пределах России, осуществляемой гражданами России. Данный закон определяет порядок регистрации по месту проживания, пребывания гражданина, порядок снятия с регистрационного учёта, защиту прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и проживания, ответственность за нарушение установленных правил. Положения данного закона имеют важное значение для решения вопроса о привлечении лиц, нарушивших указанные правила, к административной ответственности за нарушение установленного режима учёта граждан по месту проживания либо месту пребывания.

Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» регулирует особенности реализации конституционного права каждого выезжать за пределы России и право гражданина на возвращение в Россию. В указанном федеральном законе урегулирован порядок въезда и выезда, содержатся отсылочные нормы относительно случаев запрета гражданам России и иностранным гражданам на выезд из России. Также федеральным законом

предусмотрен порядок оформления и выдачи документов иностранным гражданам и лицам без гражданства для въезда на территорию России. Положения данного федерального закона, фактически определяют перечень документов, определяющих законность нахождения, пребывания иностранного гражданина, лица без гражданства на территории России.

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» является основным федеральным нормативно-правовым актом, определяющим правовое положение иностранных граждан на территории России. Согласно ст. 1 данного федерального закона, последний регулирует, среди прочего, и вопросы взаимоотношений иностранных граждан, лиц без гражданства с органами государственной власти и местного самоуправления, особенности осуществления иностранцами трудовой, предпринимательской и иной деятельности [41].

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», среди прочего, определяет основания и порядок получения иностранными гражданами и лицами без гражданства Российской Федерации и отчасти промежуточные правовые статусы, такие как временное проживание и наличие вида на жительство в России. Фактически, процесс получения иностранным гражданином или лицом без гражданства России связан с его миграцией и перемещением для постоянного проживания на территорию России. Вопрос о правовом статусе лица также имеет значение для привлечения последнего к административной ответственности за нарушение миграционных правил [43].

Кроме того, систему правового регулирования миграционных отношений составляют и ряд нормативно-правовых актов подзаконного характера, которые направлены на детализацию либо конкретизацию положений вышеперечисленных законов РФ и федеральных законов. Это, прежде всего, указы Президента, постановления Правительства, ведомственные нормативно-правовые акты МВД и других ведомств.

Далее обратим внимание на систему ответственности за нарушение установленного порядка миграционных отношений. Такая ответственность, в зависимости от тяжести и вида нарушения предусмотрена уголовным и административным законодательством. В рамках нашего исследования, прежде всего, обратим внимание на систему административной ответственности за нарушение миграционного законодательства, в том числе за незаконную миграцию. В первую очередь, обратим внимание на то, что миграция может быть внутренняя и внешняя. В миграционных процессах участвуют граждане России, которые меняют место постоянного проживания или пребывания, а также иностранные граждане и лица без гражданства. Перечисленные лица могут подвергаться административной ответственности как внутри страны, если иностранный гражданин меняет место пребывания в пределах государства, так и за пределами, участвуя во внешних миграционных процессах. Это обстоятельство определяет специфику системы административной ответственности в данной сфере.

Анализ положений КоАП РФ позволяет выделить две главы, в которых содержатся составы административных правонарушений в миграционной сфере. Прежде всего, это глава 19 КоАП РФ, в которой предусмотрена ответственность за правонарушения, направленные против установленного порядка управления. Как уже отмечалось, интерес представляют ст. 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении» и ст. 19.15.1 «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации». Как мы можем наблюдать, данные составы относятся к «внутренней миграции» и субъектами таких правонарушений выступают граждане России [15].

В главе 18 КоАП РФ содержатся составы административных правонарушений, связанных с нарушением режима Государственной границы и правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без

гражданства на территории России. Представляется необходимым исключить из перечня составов административных правонарушений те, которые связаны с защитой Государственной границы.

Исключая такие составы административных правонарушений можно сделать вывод о том, что правонарушениями, связанными с нарушением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России, являются следующие:

- статья 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации»;
- статья 18.2 «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне»;
- статья 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»;
- статья 18.9 «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»;
- статья 18.11 «Нарушение иммиграционных правил»;
- статья 18.12 «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации»;
- статья 18.14 «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации»;
- статья 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»;
- статья 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)»;
- статья 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности»;

- статья 18.18 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок»;
- статья 18.19 «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных или научных организациях»;
- статья 18.20 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента» [15].

Анализ положений перечисленных составов правонарушений позволяет распределить их на несколько групп. С одной стороны, отметим, что субъектами соответствующих административных правонарушений выступают как собственно иностранные граждане и лица без гражданства, так и принимающая сторона, например, образовательная организация (обязанная уведомить о приёме или прекращении обучения иностранного гражданина или лица без гражданства. То есть субъектами ответственности по отдельным составам правонарушений могут выступать и граждане России, юридические лица, зарегистрированные на территории России, их должностные лица. Исходя из этого, отдельно можно выделить составы правонарушений, которые совершаются иностранными гражданами с одной стороны и те, которые совершаются так называемой принимающей стороной.

Кроме того, проведённый анализ позволяет выделить в отдельную группу правонарушения, совершаемые в отдельных сферах. В первую

очередь, это сфера трудовой деятельности, связанная с привлечением к труду иностранных граждан. В данном случае идёт речь, в основном, об ответственности работодателей, лиц, выступающих в миграционных отношениях принимающей стороной. Сами трудовые мигранты также являются субъектами ответственности, например, при нарушении сроков обращения за патентом.

В подведение итогов написания главы сделаем следующие выводы.

Система правового регулирования миграционных процессов в России состоит, прежде всего, из Конституции РФ, которая предусматривает право каждого на свободу передвижения и выбор места пребывания, а также возможность и необходимость ограничения данного права федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, защиты прав и свобод граждан. Данные положения определяют основы всего миграционного законодательства.

Система административной ответственности за правонарушения, связанные с незаконной миграцией, состоит из совокупности составов административных правонарушений, предусмотренных в главах 18 и 19 КоАП РФ. Такие правонарушения, условно, можно разделить на правонарушения, связанные с внешней, внутренней миграцией. К группе правонарушений, связанных с внешней миграцией, относятся те, которые совершаются иностранными гражданами, а также гражданами России, российскими организациями и их должностными лицами в связи с неисполнением ряда обязанностей в отношении пребывающих в России иностранных граждан. В отдельную группу административных правонарушений, связанных с внешней миграцией, следует относить связанные с осуществлением трудовой деятельности (внешняя трудовая миграция).

Глава 2 Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и принимающих их лиц за нарушение миграционных правил

2.1 Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение миграционного законодательства

Важнейшим инструментом профилактики и пресечения правонарушений в сфере миграционного законодательства является административная ответственность. Согласно ст. 2.6 и гл. 18 КоАП РФ, «иностранцы граждане и лица без гражданства, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат к привлечению к административной ответственности на общих основаниях» [15]. Применимо к сфере миграционных правонарушений можно отметить, что административная ответственность выполняет также регулятивную функцию, т.е. выступает в качестве регулятора миграционных отношений. Административная ответственность отражается в правовых нормах, с помощью которых происходит регулирование общественных отношений в миграционной сфере. Кроме того, административная ответственность охраняет данные отношения.

Приступая к исследованию административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение миграционного законодательства, прежде всего, необходимо определить понятия «иностранец гражданин» и «лицо без гражданства».

Согласно ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «иностранец гражданин - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства» [42].

«Лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства» [42].

Гражданство является важным элементом конституционно-правового статуса личности. Согласно ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», «гражданство Российской Федерации - устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей» [43].

Отношения между государством и личностью отличаются следующими особенностями: государство располагает административными ресурсами, в том числе аппаратом принуждения для реализации своей воли и интересов, что может повлиять на законные интересы личности. Также государство может так или иначе ограничивать права личности, если это предусмотрено законом.

Большое значение имеет государственная политика, разрабатываемая в последнее время, направленная на оказание поддержки гражданам. Особое внимание государства также уделяется сегодня усовершенствованию правового регулирования отношений между личностью и государственными органами [48].

Ответственность личности перед государством выражается в различных видах юридической ответственности, в том числе: уголовной, административной, гражданско-правовой. Говоря непосредственно об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение миграционного законодательства, можно охарактеризовать ее как совокупность мер, принимаемых государством посредством правовых норм, направленных на обеспечение правопорядка и защиты общественных отношений в сфере миграции, которые выражаются в наступлении определенных законом последствий для лица, нарушившего данные правовые нормы.

«Глава 18 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за правонарушения, посягающие на безопасность государственной границы и установленный порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ» [15].

«2 ст. 18.1 предусматривает административную ответственность иностранного лица или лица без гражданства за нарушение режима Государственной границы Российской Федерации» [15]. Правила пересечения Государственной границы РФ устанавливаются в соответствии с Законом РФ «О государственной границе Российской Федерации» [11]. Наказание за данное правонарушение для указанных лиц составляет «штраф в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Наказание за данное правонарушение для лица, являющегося гражданином Российской Федерации, предусмотрено в виде такой же суммы штрафа, но без возможного выдворения за пределы государства» [11].

«Ст. 27 Конституции Российской Федерации указывает, что граждане РФ, а также иностранные граждане и лица без гражданства, имеют право пересекать государственные границы, не нарушая установленного законодательством страны порядка» [16]. Нарушение установленного порядка прохождения границы, прохождение не в установленном месте либо непредоставление необходимых документов, будут являться незаконным пересечением границы.

Таможенные органы являются неотъемлемой и важной частью контроля за пересечением государственной границы в установленном законом порядке.

«Ч. 1.1 ст. 18.2 КоАП РФ предусматривает для иностранных граждан и лиц без гражданства наказание в виде штрафа от пятисот до одной тысячи рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового за нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в

пограничной зоне. Для гражданина РФ предусмотрен идентичный указанному размер штрафа» [15].

«За нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ иностранным лицом либо лицом без гражданства, предусмотрено административное наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа в размере от трехсот до одной тысячи рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового» [15].

Согласно Закону РФ «О Государственной границе Российской Федерации», «режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля» [11].

«Ч.1 ст. 18.8 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации» [15].

Порядок оформления и выдачи документов для въезда и выезда в РФ для иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливается Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно данному правовому акту, «для въезда в

Российскую Федерацию или выезда из нее иностранному гражданину, по общему правилу, необходимо иметь визу по действительным документам, удостоверяющим личность, выданных соответствующим государством. Также необходимо, чтобы данные документы признавались Российской Федерацией в качестве таковых. Для лица без гражданства также, по общему правилу, необходимо наличие визы по документам, выданным тем государством, на территории которого оно проживает» [41].

Какие именно документы, удостоверяющие личность, признаются таковыми Российской Федерацией, указано в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». На основании данного правового акта, «к документам, удостоверяющим личность иностранного гражданина, относят паспорт либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором» [42].

«Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- разрешение на временное проживание;
- временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации;
- вид на жительство;
- иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства» [42].

К примеру, в качестве нарушения режима пребывания закон рассматривает несоблюдение установленных визой сроков разрешенного

пребывания на территории Российского государства. Если иностранный гражданин прибыл из государства, с которым визовый режим у Российской Федерации не предусмотрен, то срок его пребывания не должен превышать девяносто суток [42]. Для высококвалифицированного специалиста срок пребывания устанавливается специальным разрешением на работу.

Срок пребывания для лица без гражданства, имеющего временное удостоверение личности, определяется сроком действия данного удостоверения.

«Ст. 18.10 КоАП РФ предусматривает административную ответственность для иностранных граждан и лиц без гражданства за незаконное осуществление трудовой деятельности, под которым, в частности, подразумевается нарушение условий патента на трудовую деятельность либо осуществление трудовой деятельности без патента или разрешения на работу» [15].

«Разрешение на работу - документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности» [42].

«Патент на работу – это документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных законодательством, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности» [45].

В качестве наказания за данное правонарушение «КоАП РФ устанавливает штраф от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового» [15], а, если данное правонарушение совершается в городах федерального значения, то штраф составляет от пяти до семи тысяч рублей:

«Нарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации» [15].

Ст. 18.11 КоАП РФ «устанавливает административную ответственность за нарушение иммиграционных правил, которое выражается в уклонении в прохождении иммиграционного контроля, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах, либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации» [15].

Органом, осуществляющим контроль в сфере миграции, с 2016 года является Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое также ведет регистрационный учет граждан, выдает иностранным гражданам и лицам без гражданства документы для въезда, проживания и временного пребывания.

Наказанием за совершение указанного правонарушения является штраф в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Ст. 18.20 КоАП РФ «устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента» [15].

Срок, предусмотренный, для обращения за получением патента, установлен п. 2 ст. 13.3 Закона № 115-ФЗ. Так, «для получения патента иностранный гражданин в течение 30 календарных дней со дня въезда в

Российскую Федерацию должен представить лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию, в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел соответствующие документы» [42].

В качестве наказания за данное правонарушение КоАП РФ предусматривает штраф в размере от десяти до пятнадцати тысяч рублей [15].

В отношении правонарушений, связанных с нарушениями сроков, иностранные граждане зачастую пытаются уйти от административной ответственности путем выезда в государство, гражданами, которого они являются, а затем снова въезжают на территорию Российской Федерации. Это, в частности, касается нарушения сроков оформления патента. Когда к концу подходит тридцатидневный срок, соответствующее лицо выезжает из страны и въезжает заново [3].

На основании этого, необходимым представляется усовершенствование механизма контроля и надзора за иностранными гражданами, законностью их трудовой деятельности и соблюдения ими установленного порядка пребывания на территории Российской Федерации.

Таким образом, в главе 18 КоАП РФ сосредоточен ряд составов правонарушений в области нарушения правил пересечения Государственной границы РФ и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российского государства. Наказанием за рассмотренные правонарушения во всех случаях является штраф и в качестве дополнительного наказания может применяться выдворение за пределы Российского государства.

Правонарушения, закрепленные в главе 19 КоАП РФ, охраняют общественные отношения в сфере установленного порядка управления. В данной главе нашли отражение следующие правонарушения, сопряженные с нарушением миграционного законодательства - правонарушения, предусмотренные статьями 19.3 и 19.27 КоАП РФ [15].

«Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органов внутренних дел, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в связи с исполнением им служебных обязанностей или воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей наказывается штрафом в размере от двух до четырех тысяч рублей, либо административным арестом на срок до пятнадцати суток, либо обязательными работами на срок от сорока до ста двадцати часов» [15].

Примером указанного правонарушения может быть отказ в предоставлении уполномоченному лицу документов, удостоверяющих личность либо каких-либо необходимых документов (патента, разрешения на работу). Осуществлять проверочные мероприятия, сопряженные с удостоверением личности граждан, уполномочены сотрудники полиции. Данные проверки играют важную роль в профилактике нарушений правопорядка [21].

Следующим правонарушением, нарушающим миграционное законодательство, является предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета. Миграционный учет представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов, направленную на сбор и фиксацию установленных ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» данных относительно пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ [6].

Миграционный учет позволяет выявлять различные правонарушения, связанные с нарушением миграционного законодательства. К примеру, благодаря миграционному учету становится возможным установить, какое количество иностранных граждан с целью работы прибыло на территорию Российской Федерации, а какое количество - оформили специальный патент, соответственно, это позволяет выявить количество незаконно трудоустроенных иностранных граждан и лиц без гражданства.

Наказание за предусмотренное ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ правонарушение установлено в виде штрафа в размере от двух до пяти тысяч рублей с выдворением или без такового.

Таким образом, глава 19 КоАП РФ содержит два состава правонарушений против порядка управления, сопряженные с нарушением миграционного законодательства [15].

Проанализировав административную ответственность для иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение правонарушений, сопряженных с нарушением миграционного законодательства, можно отметить, что большинство составов закреплено в главе 18 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение правил пересечения Государственной границы РФ и режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российского государства. Как уже говорилось, наказанием за рассмотренные правонарушения во всех случаях являлся штраф и в качестве дополнительного наказания - выдворение за пределы Российского государства. Размер штрафа для иностранных граждан и лиц без гражданства был идентичен размеру штрафа для граждан РФ, отличием в предусмотренных видах наказаний, было только наличие дополнительной меры ответственности для иностранных граждан и лиц без гражданства - выдворения за пределы РФ.

Проанализировав особенности административной ответственности за правонарушения, сопряженные с нарушением миграционного законодательства, можно отметить, что она выступает важным элементом установления законности и правопорядка в данной сфере общественных отношений. Однако сравнительно небольшой размер штрафа и наличие неточностей в законодательстве позволяют иностранным гражданам и лицам без гражданства не опасаться предусмотренных законом последствий совершения правонарушений в сфере миграции, а также избегать привлечения к административной ответственности в ряде случаев путем выезда и повторного въезда. Это говорит о необходимости

совершенствования мер административной ответственности и механизма контроля и надзора за иностранными гражданами и лицами без гражданства, законностью их трудовой деятельности и соблюдением ими установленного порядка пребывания на территории Российской Федерации.

2.2 Административная ответственность принимающих лиц за правонарушения в сфере миграции

Значительную роль в процессах миграции играет принимающая или приглашающая сторона. Труд не зарегистрированных официальным образом мигрантов является достаточно низкооплачиваемым и выгодным для работодателя. Законодательство обязывает приглашающую сторону обеспечить приглашенного необходимыми материально-бытовыми условиями и необходимой медицинской помощью. Так, положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» устанавливает, что «гарантиями материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации являются гарантийные письма приглашающей стороны о принятии на себя следующих обязательств:

- предоставление приглашающей стороной денежных средств для проживания иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в размере не ниже прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также денежных средств, необходимых для выезда из Российской Федерации иностранного гражданина по окончании срока его пребывания в Российской Федерации;
- обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина, прибывающего в Российскую Федерацию в целях осуществления

трудовой деятельности, заработной платой в размере не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом;

- обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации страховым медицинским полисом, оформленным в установленном порядке, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, или предоставление иностранному гражданину при необходимости денежных средств для получения им медицинской помощи;
- жилищное обеспечение приглашающей стороной иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации в соответствии с социальной нормой площади жилья, установленной органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации» [26].

В свою очередь, условия, которые предоставляются мигрантам для проживания, не требуют серьезных материальных вложений. Как правило, они размещаются во временных сооружениях с неблагоприятными социально-бытовыми условиями. Таким образом, приглашающая сторона зачастую заинтересована в привлечении к трудовой деятельности мигрантов в силу их неприхотливости и возможности оплачивать такой труд ниже рыночной стоимости. Такое привлечение на практике очень часто сопряжено с нарушениями миграционного законодательства.

Согласно ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «приглашающая сторона - федеральный орган государственной власти, дипломатическое представительство и консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация и ее представительство в Российской Федерации, представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, орган

государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, юридическое лицо, гражданин Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин и лицо без гражданства, а также иные имеющие в соответствии с федеральным законом право обращаться с ходатайством об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию органы, организации и физические лица, по ходатайству которых выдано приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства, въехавшим в Российскую Федерацию по визе, выданной на основании такого приглашения, либо непосредственно по указанному приглашению в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» [42].

Приглашающая сторона, в том числе, должна осуществлять деятельность, по обеспечению соблюдения приглашенным лицом установленных правил пребывания на территории Российского государства, контролировать соответствие его деятельности той, которая была указана им при въезде (если в качестве цели была указана трудовая деятельность, то лицо должно получить патент или разрешение на работу). Кроме того, приглашающая сторона должна следить за тем, чтобы приглашенное иностранное лицо вовремя выехало из страны, когда срок его законного пребывания истечет [42].

В обязанность принимающей стороны также входит обязательное уведомление уполномоченных органов, осуществляющих миграционный учет, о прибытии иностранного лица.

Необходимо отметить, что в качестве приглашающей стороны выступает лицо, которое оформляет иностранному гражданину либо лицу без гражданства приглашение для въезда на территорию Российской Федерации, а принимающая сторона — лицо, которое предоставляет иностранному гражданину место фактического проживания и поставил его на

миграционный учет. Таким образом, приглашающая и принимающая стороны могут совпадать, а могут являться различными лицами.

Ст. 18.9 КоАП РФ устанавливает административную ответственность для за:

- «нарушение установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;
- непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной ими цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий либо непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока их пребывания в Российской Федерации;
- предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию;
- неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния;

- непринятие приглашающей стороной мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации;
- предоставление приглашающей стороной заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при оформлении документов для въезда в Российскую Федерацию указанного иностранного гражданина или лица без гражданства» [15].

В примечании к ст. 18.9 КоАП РФ указано, что в случае нарушений, закрепленных в данной статье в отношении двух и более иностранных граждан, принимающая сторона должна будет нести ответственность за каждое лицо по отдельности [15]. К примеру, если приглашающая сторона оформляла ненадлежащим образом документы на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в отношении нескольких лиц, то ответственность она также должна будет нести за несколько правонарушений.

Субъектом указанных правонарушений может быть гражданин, должностное лицо либо юридическое лицо. Размер штрафа, предусмотренного в качестве наказания за данные деяния, устанавливается в зависимости от того, кто выступает в качестве субъекта правонарушения [17]. Так, ч.1 ст. 18.9 КоАП РФ устанавливает для должностных лиц наказание в виде штрафа, размер которого составляет от сорока пяти до пятидесяти тысяч рублей за каждого иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которого были допущены указанные в статье нарушения. Для юридических лиц штраф составляет от четырехсот до пятисот тысяч рублей.

«Ч. 2 ст. 18.9 предусматривает для граждан наказание в виде штрафа в размере от двух до четырех тысяч рублей, для должностных лиц - от сорока

пяти до пятидесяти тысяч рублей, а для юридических лиц - от четырехсот до пятисот тысяч рублей» [15].

Анализ судебной практики показывает, что суды зачастую назначают наказание ниже низшего предела по данной категории дел. К примеру, по одному из дел о предоставлении приглашающей стороной заведомо ложных сведений относительно цели пребывания в РФ приглашенного иностранного гражданина, суд пришел к выводу о возможности снижения подлежащего взысканию с юридического лица административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного санкцией ч. 6 ст. 18.9 КоАП РФ, до пятидесяти тысяч рублей [25].

«Ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ предусматривает административную ответственность для принимающей стороны, которая не предоставила или несвоевременно предоставила в уполномоченные органы по их требованию документы или информацию об иностранных гражданах либо лицах без гражданства, подлежащих иммиграционному контролю. За данное правонарушение предусмотрено наказание в виде штрафа, размер которого устанавливается в зависимости от того, какое лицо выступает в качестве субъекта - для граждан штраф составляет от двух тысяч до четырех тысяч рублей; для должностных лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц - от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей» [15].

Следующая статья, закрепляющая ответственность за правонарушения в сфере миграции - ст. 18.14 КоАП - «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации». Данное деяние, в том числе, выражается в необеспечении уполномоченной организацией необходимых мер, направленных на предотвращение незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использованию его для пересечения государственной границы. Транспортные средства, которые пересекают государственную границу, проходят через специальные пункты и на каждое транспортное средство должно иметься специальное разрешение, пропуск на выезд. Транспортное средство может быть досмотрено лицом,

уполномоченным осуществлять пограничный или таможенный контроль [15].

Контроль за наличием виз или иных разрешений на въезд лиц в иностранное государство является обязанностью транспортной компании (перевозчика пассажиров), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации (ч. 4 ст. 6 Федерального Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Наказание за данное правонарушение предусмотрено в виде штрафа для гражданина - от одной тысячи до двух тысяч (в случае непринятия соответствующих мер лицом, чье транспортное средство используется для незаконного пересечения границы) и от пятидесяти до ста тысяч рублей для юридического лица (в случае непринятия соответствующих мер уполномоченной организацией, осуществляющей перевозки) [15].

«Статья 18.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина либо лица без гражданства. Примечание к данной статье указывает, что под привлечением к трудовой деятельности следует понимать допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства» [15].

Постановление Пленума ВАС РФ отмечает, что под привлечением к трудовой деятельности следует понимать не момент заключения трудового договора с иностранным гражданином или лицом без гражданства, а непосредственно тот момент, когда лицо фактически приступило к работе и начало выполнять трудовую деятельность [28].

Привлечение к трудовой деятельности является незаконным, если у иностранного гражданина или лица без гражданства отсутствуют необходимые документы, такие как патент или разрешение на работу, если это предусмотрено нормами закона. Также незаконным является привлечение

к трудовой деятельности соответствующего лица по специальности, которая не указана в патенте или разрешении на работу [4].

Обязанность оформления разрешения на работу возложена на работодателя, который заключает трудовой договор с иностранным гражданином или лицом без гражданства. Если работодатель не выполняет данное обязательство, то он должен быть привлечен к административной ответственности по ст. 18.15 КоАП РФ за «привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этих лиц разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, если разрешение на работу или патент содержит сведения о профессии (специальности, должности, виде трудовой деятельности), либо привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание» [15].

Порядок оформления разрешения на работу устанавливается Административным регламентом МВД РФ по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства [27].

Ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ в качестве незаконного привлечения к трудовой деятельности называет неполучение в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом [15].

Ч. 3 ст. 18.15 в качестве незаконного привлечения к трудовой деятельности называет неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом [15].

Часть пятая рассматриваемой статьи в качестве незаконного привлечения к трудовой деятельности называет неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления работодателем или заказчиком работ (услуг), привлекающими высококвалифицированных специалистов, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, или его уполномоченного территориального органа в соответствии с перечнем, установленным указанным федеральным органом исполнительной власти, об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированным специалистам, если такое уведомление или предоставление таких сведений требуется в соответствии с федеральным законом [15].

Примечание рассматриваемой статьи содержит положение, которое закрепляет, что административная ответственность за данные правонарушения наступает в отдельности за каждое лицо, незаконно привлеченное к трудовой деятельности.

Статья 18.16 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах

(в том числе в торговых комплексах). Развитие указанного вида деятельности на сегодняшний день является одним из распространенных видов деятельности в Российской Федерации. Зачастую к торговой деятельности привлекаются иностранные граждане и лица без гражданства. В подавляющем большинстве рынков в качестве работников задействованы именно иностранные граждане и лица без гражданства, чей труд является сравнительно не высокооплачиваемым и выгодным для работодателя. Иностранцы из ближнего зарубежья зачастую проживают прямо на складских помещениях рынка, на котором они работают.

Статья 18.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности [15].

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет перечень видов трудовой деятельности, которой не может заниматься иностранный гражданин. Сюда относятся такие виды деятельности, как:

- муниципальная служба,
- служба в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации,
- служба в составе экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- командование гражданского воздушного судна,
- деятельность, связанная с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- деятельность, допуск иностранных граждан к которой ограничен федеральным законом [42].

Наказание за данное правонарушение представлено в виде штрафа, размер которого варьируется в зависимости от того, кто выступает субъектом - гражданин, должностное лицо или юридическое лицо.

Таким образом, были проанализированы особенности административной ответственности приглашающей, а равно, принимающей стороны за нарушения в сфере миграционного законодательства. В обязанности соответствующих субъектов входит обеспечение приглашенного необходимыми материально-бытовыми условиями и необходимой медицинской помощью, соблюдение установленного порядка пребывания и трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства. Однако на практике достаточно часто принимающая сторона нарушает данные обязательства, обогащаясь за счет низкооплачиваемого труда и неприхотливости мигрантов.

Нарушения порядка пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства, а также установленного режима их трудовой деятельности принимающей стороной, применяется для неуплаты налогов, а также влечет нарушение прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административные правонарушения принимающей и приглашающей сторон за нарушения миграционного законодательства закреплены в главе 18 КоАП РФ, наказания за данные правонарушения представлены в виде штрафа, размер которого варьируется в зависимости от того, кто выступает субъектом - гражданин, должностное лицо или юридическое лицо.

Проанализировав особенности указанных правонарушений, можно отметить наличие бессистемности правовых норм, которые необходимо применять для установления признаков соответствующих составов. Это, в свою очередь, затрудняет реализацию административной ответственности за данные правонарушения. Представляется необходимым упорядочение правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере миграции, что будет способствовать повышению эффективности применения административной ответственности за правонарушения в указанной сфере.

Глава 3 Особенности применения к иностранным гражданам и лицам без гражданства административного выдворения

3.1 Понятие административного выдворения и особенности правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению

Понятие административного выдворения закреплено в статье 3.10 КоАП РФ. Согласно указанной норме, «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Из данного определения видно, что данное наказание может исполняться лицом самостоятельно под контролем уполномоченных органов либо принудительно. Законодательное определение достаточно четко определяет, в чем выражается административное выдворение, однако не содержит указания на то, что данный вид наказания не ограничивается только перемещением соответствующих лиц через государственную границу, а влечет еще определенные правовые последствия [15].

И.Р. Воронина административное выдворение определяет, как «специальный вид санкций, государственную меру наказания, связанную с противоправным поведением на территории страны, несоблюдением установленных правил пребывания в стране иностранных граждан и лиц без гражданства» [3, с. 361]. В отношении данного определения можно отметить некорректность перечисления противоправных действий, за которые предусмотрено выдворение, поскольку оно предусматривается не только за миграционные правонарушения, но и за правонарушения в сфере охраны

здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности. Кроме того, в данном определении не указано, в чем конкретно выражается выдворение. За правонарушения в сфере миграции также предусмотрен административный штраф, который вполне подпадает под данное определение.

М.М. Евлоева отмечает, что «сущностью административного выдворения является кара, но степень его карательного воздействия гораздо меньше, чем карательный уровень уголовных санкций» [9, с. 98]. Относительно определения сущности выдворения, как кары, следует не согласиться, поскольку административное наказание не имеет данной цели. В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ, основной целью административного наказания является общая и частная превенция, т.е. предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Выдворение, способствует реализации данной цели через фактическое лишение возможности правонарушителя совершать противоправные деяния, а также посредством устрашения иных лиц, которые являются потенциальными нарушителями [15].

Другие авторы определяют административное выдворение, как «меру административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства за нарушение правил административно-властного характера» [2, с. 643]. Представляется, что определение выдворения, как меры административной ответственности не совсем точное, поскольку правильнее относить его непосредственно к административному наказанию. В свою очередь отождествлять ответственность и наказание не совсем корректно. Административная ответственность по сути своей понятие значительно более широкое, чем административное наказание. Наказание можно назвать элементом ответственности.

Административная ответственность выражается в предусмотренном законом правовом последствии нарушения установленных норм. Наказание же может выражаться в ограничении определенных прав и свобод у лица,

совершившего правонарушение. В правовой теории данный признак принято называть карой наказания [34]. В связи с этим, ряд авторов высказывает точку зрения, согласно которой кару следует рассматривать в качестве одной из целей наказания [36]. Однако, целесообразнее говорить о каре как о средстве, но не цели наказания, поскольку наказание не имеет своей целью причинение страданий лицу, совершившему правонарушение.

М.Б. Айткеев административное выдворение определяет, как «контролируемое государством перемещение иностранного гражданина или лица без гражданства за территорию РФ. Данное определение, по сути, дублирует законодательное, однако не указывает на то, что выдворение может быть принудительным» [1, с. 133].

Проанализировав определения понятия выдворение, как законодательное, так и теоретическое, можно сформулировать его следующим образом: административное выдворение представляет собой вид административного наказания, который заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в отдельных случаях - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. На основании данного сформулированного определения можно выделить следующие признаки административного выдворения:

- является видом административного наказания;
- применяется к специальным субъектам - иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- может быть принудительным либо контролируемым самостоятельным;
- влечет определенные правовые последствия, установленные законодательством РФ (запрет на получение разрешения на работу,

временное проживание и получение вида на жительство на определенный срок).

Административное выдворение необходимо отличать от таких смежных правовых явлений, как депортация и реадмиссия. Депортация состоит в принудительном перемещении иностранного гражданина через границу РФ, но, в отличие от административного выдворения, которое назначается только за совершение правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, депортация может назначаться за угрозу для окружающих. Рeadмиссия представляет собой процедуру, в ходе которой иностранным государством обратно возвращаются его граждане, нелегально находившиеся на территории Российской Федерации [22].

Административное выдворение может выступать, как основное, так и как дополнительное наказание. Основанием применения данного вида наказания является совершение правонарушения. Административное выдворение предусмотрено за совершение правонарушений, закрепленных в следующих статьях КоАП РФ: 5.26, 6.8, 6.9, 6.13, 6.16.1, 6.21, 18.1, 18.2, 18.4, 18.8, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.20, 20.25, 20.31 [15].

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, закрепляется ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Согласно указанному правовому акту, административное выдворения является одним из оснований отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, а также разрешения на временное проживание в целях получения образования [42].

Статья 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет следующее положение: «Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался

административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии» [42].

Согласно ст. 9 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», выдворение является одним из оснований отказа в выдаче либо аннулирования вида на жительство. Согласно данной статье, «вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии» [42].

Согласно ст. 7 указанного нормативно-правового акта, «разрешение на работу иностранному гражданину не выдается, а выданное разрешение на работу аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в случае, если данный иностранный гражданин течение пяти лет, предшествовавших дню подачи

заявления о выдаче разрешения на работу, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на работу, неоднократно (два и более раз) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии» [42].

ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», также устанавливает правовые основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях. Содержание иностранных граждан в специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы передвижения помещенных в них иностранных граждан, исключающее возможность самовольного оставления указанных учреждений, в целях обеспечения исполнения принятого постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, решения о депортации либо решения о передаче иностранного гражданина Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии или решения о приеме Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии [42].

В целях исполнения указанных решений суда и должностных лиц федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его соответствующего территориального органа иностранные граждане доставляются в специальные учреждения.

Иностранцы содержатся в специальных учреждениях в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности, охраны здоровья граждан. Законность выражается в соответствии действий уполномоченных органов и условий содержания указанных лиц требованиям законов, и соблюдению правовых предписаний, то есть правомерном поведении. Принцип законности в рассматриваемом контексте также можно определить как способ соблюдения интересов иностранных граждан и лиц без гражданства. Важнейшей чертой законности является обеспечение прав, свобод и законных интересов соответствующих граждан. в современном российском государстве единственным источником права является закон. Деятельность государственных органов и деятельность граждан должна основываться на букве закона. В правовом государстве закон должен быть превыше всего.

Принцип гуманизма выражается в том, что иностранные граждане и лица без гражданства, помещенные в соответствующее учреждение, не должны подвергаться физическому либо психическому насилию, им не должны быть причинены какие-либо страдания, по отношению к ним должно иметь место уважение человеческого достоинства. Обращение с данными лицами должно быть гуманным и уважительным.

Принцип личной безопасности состоит в недопустимости содержания лица в условиях, опасных для его жизни и здоровья, а также в том, что обращение с данным лицом не должно угрожать его безопасности, в том числе при проведении личного досмотра [23].

Законом установлен запрет дискриминации лиц, размещенных в специальных учреждениях, либо предоставления им льгот и привилегий по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по иным обстоятельствам.

Содержание (пребывание) иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях должно осуществляться в соответствии с условиями, установленными соответствующим законодательством. Постановление Правительства «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» устанавливает порядок приема и содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, требования, предъявляемые к содержанию указанных лиц, условия их медико-санитарного обеспечения; их права и обязанности; порядок убытия указанных граждан из специального учреждения [27].

Данный правовой акт закрепляет такие права иностранных граждан, как:

- информирование относительно правового положения указанных лиц, режима пребывания в специальном учреждении, возможности обращения с жалобой в случае нарушения прав;
- личная безопасность;
- право на перевод в другое помещение в рамках данного учреждения в случае угрозы жизни и здоровью;
- обеспечение питанием, в соответствии с установленными нормами, необходимыми лекарствами, получение медицинской помощи при необходимости;
- восьмичасовой сон;
- обеспечение постельными принадлежностями и спальным местом;
- вежливое и уважительное отношение;
- использование своей одежды и обуви;
- использование настольных игр, журналов и газет, телефона, радио в соответствии с правилами учреждения;

- совершение религиозных обрядов;
- получать передачи с разрешенными вещами и продуктами;
- дистанционно приобретать продукты и предметы первой необходимости в установленном порядке;
- обращение с жалобой в случае нарушения прав [27].

В обязанности иностранных граждан, пребывающих в специальном учреждении входит:

- соблюдение установленного порядка содержания;
- выполнение законных требований сотрудников;
- бережное обращение с имуществом учреждения;
- соблюдение правил гигиены и санитарии;
- соблюдение требований пожарной безопасности;
- осуществлять уборку помещения в соответствии с установленным графиком дежурства;
- не унижать своими действиями сотрудников или лиц, с которыми иностранный гражданин пребывает по соседству;
- не совершать действий, которые могут привести к угрозе жизни и здоровья;
- курение в установленных местах [27].

Как видно, правовое положение иностранных лиц и лиц без гражданства в специальных учреждениях достаточно подробно регламентировано, основывается на принципах законности, уважения человеческого достоинства и гуманизма. Постановление Правительства устанавливает конкретные нормы питания и материально-бытового обеспечения для граждан, пребывающих в специальном учреждении, что говорит о том, что наше государство следует требованиям Конституции и в качестве высшей ценности признает человека, его права и свободы.

Права и обязанности содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан также закрепляются в статье 35.2 КоАП РФ. Согласно данной правовой норме:

- не допускается причинение физических или нравственных страданий указанным лицам;
- иностранные граждане и их вещи должны подвергаться личному досмотру, круглосуточному контролю и надзору;
- за нарушение условий и порядка содержания (пребывания) иностранных граждан в специальных учреждениях они несут ответственность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации [15].

Как видно регулируют права и обязанности иностранных граждан, пребывающих в специальных учреждениях две правовые нормы, содержание которых отличается. Данный момент можно назвать коллизией законодательства. Одно и то же отношение, безусловно, может регулироваться разными правовыми нормами, но они не должны вступать в какое-либо противоречие. В данном случае наличие двух норм представляется некорректным и нецелесообразным, что затрудняет применение их на практике. Не понятно, какой именно нормой должны руководствоваться сотрудники указанных учреждений. Думается, что для повышения эффективности реализации положений, закрепленных в указанных статьях, необходимо привести их к единому образцу либо более подробно закрепить права и обязанности в одной источнике, а в другом указать, что правовое положение иностранных граждан устанавливается в соответствии с обозначенным правовым актом [20].

Таким образом, на основании проведенного анализа понятия административного выдворения, можно отметить, что безусловным достижением является закрепление подробного определения исследуемого понятия в ст. 3.10 КоАП РФ, однако в научной доктрине административное выдворение, зачастую, определяется немного иначе. Ряд авторов определяют указанное понятие как меру административной ответственности, другие - как кару, вид санкции, третьи - как вид административного наказания [19]. Необходимо отметить, что и законодательное определение и концептуальные

не указывают, как правило, такого важного признака административного выдворения, как наличие определенных правовых последствий.

В связи с этим, представляется необходимым сформулировать определение административного выдворения следующим образом: « административное выдворение представляет собой вид административного наказания, который заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в отдельных случаях - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. На основании данного сформулированного определения можно выделить следующие признаки административного выдворения:

- является видом административного наказания;
- применяется к специальным субъектам - иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- может быть принудительным либо контролируемым самостоятельным;
- влечет определенные правовые последствия, установленные законодательством РФ (запрет на получение разрешения на работу, временное проживание и получение вида на жительство на определенный срок).

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, закрепляется ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Согласно указанному правовому акту, административное выдворения является одним из оснований отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание, а также разрешения на временное проживание в целях получения образования; разрешения на получение вида на жительство, получение разрешения на работу.

Согласно законодательству РФ права граждан, в том числе, иностранных и лиц без гражданства, могут быть ограничены ввиду совершения данными лицами правонарушений. На основании этого, иностранные граждане, которым предусмотрено наказание в виде административного выдворения, осуществляемого в принудительном порядке, могут быть помещены в специальное учреждение. Правовое положение данных граждан определяется на основании ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также в соответствии с «Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», установленными Постановлением Правительства. Необходимо отметить, что отдельные положения указанных правовых актов по одному и тому же вопросу, отличаются. Это касается прав и обязанностей иностранных граждан, помещенных в специальное учреждение. Наличие двух норм с одним названием, но разным содержанием представляется некорректным и нецелесообразным и затрудняет применение их на практике. Не понятно, какой именно нормой должны руководствоваться сотрудники указанных учреждений.

Думается, что для повышения эффективности реализации положений, закрепленных в указанных статьях, необходимо привести их к единому образцу либо более подробно закрепить права и обязанности в одной источнике, а в другом указать, что правовое положение иностранных граждан устанавливается в соответствии с обозначенным правовым актом

3.2 Порядок исполнения административного наказания в виде административного выдворения

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указано, что при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы РФ 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 [28].

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 соответствии с общими правилами назначения административного наказания, основанными на принципах справедливости, соразмерности и индивидуализации ответственности [18].

Если необходимость применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения за пределы РФ как единственно возможного способа достижения целей административного наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, будет установлена, назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения не исключается [5].

Как видно, административное выдворение является крайне мерой, когда невозможно другими средствами достичь предупреждения преступности в исследуемой сфере.

Порядок исполнения наказания в виде административного выдворения осуществляется в соответствии с КоАП РФ, ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ФЗ «Об исполнительном производстве», ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и др. Ст. 3.10 КоАП РФ и ст. 34 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» устанавливается, что административное выдворение осуществляется на основании решения суда или по решению пограничного органа, если правонарушение было совершено при въезде в РФ, за счет средств самого правонарушителя либо за счет лица, за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является данный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, по ходатайству которого было выдано приглашение иностранному гражданину. В случае, если приглашающую сторону установить не удастся, а у иностранного гражданина отсутствует материальная возможность обеспечить свой выезд, то расходы возлагаются на Российскую Федерацию.

Согласно ст. 34 КоАП РФ, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц, или его территориальный орган либо пограничные органы в соответствии со своими полномочиями осуществляют административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и направляют информацию об этом в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, а также в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства назначенного ему

административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации [15].

Согласно ФЗ «Об исполнительном производстве», наказание в виде принудительного административного выдворения осуществляется судебным приставом-исполнителем. Исполнение данного наказания указанным лицом заключается в приобретении проездного документа для указанных лиц, препровождении до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передаче указанных лиц пограничным органам [44].

После получения приставом-исполнителем Постановления суда о назначении меры наказания в виде административного выдворения, в течение одного дня, следующего за днем получения им соответствующих документов, данное должностное лицо выносит постановление о препровождении иностранного гражданина или лица без гражданства до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации [44].

Препровождение иностранного гражданина или лица без гражданства осуществляется до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и завершается официальной передачей указанных лиц пограничным органам, о чем составляется двусторонний акт [44].

После того, как уполномоченные пограничные органы передают приставу-исполнителю специального акта, подтверждающего пересечение границы иностранным лицом либо лицом без гражданства, в отношении которых было принято решение об административном выдворении, пристав выносит постановление об окончании исполнительного производства [44].

Административное выдворение, которое осуществляется за правонарушения, совершаемые непосредственно на государственной границе (ч.2 ст.18.1, ч.2 ст. 18.4 КоАП РФ), реализуются пограничными органами без участия пристава-исполнителя.

Согласно «Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства», пограничный служащий, которым выявлено правонарушение, предусмотренное ч.2 ст.18.1 или ч.2 ст. 18.4 КоАП РФ, уполномочен произвести задержание иностранного гражданина, составив протокол об административном задержании. В случае, если иностранный гражданин не владеет русским языком, то ему предоставляется переводчик поскольку производство в РФ осуществляется только на русском языке. После задержания правонарушитель помещается в специальное учреждение [29].

При совершении иностранным гражданином административного правонарушения, предусмотренного ч.2 ст.18.1 или ч.2 ст. 18.4 КоАП РФ, пересекшим государственную границу Российской Федерации при следовании с территории сопредельного государства на территорию Российской Федерации либо прибывшим в пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации, и необходимости назначения по вышеуказанным административным правонарушениям дополнительного административного наказания в виде административного выдворения иностранного гражданина, протокол об административном правонарушении с другими материалами дела передается должностному лицу пограничного органа, правомочному рассматривать дело об административном правонарушении, немедленно после его составления [29].

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении должностным лицом пограничного органа может быть вынесено постановление о назначении административного наказания и назначено дополнительное административное наказание - административное выдворение иностранного гражданина.

Постановление об административном выдворении иностранного гражданина объявляется ему немедленно по окончании рассмотрения дела об

административном правонарушении с вручением выдворяемому копии указанного Постановления под расписку [29].

На каждого иностранного гражданина, в отношении которого пограничным органом применяется административное выдворение, заводится отдельная карточка, в которой указываются данные правонарушителя, прикрепляется его фото, результаты дактилоскопии.

Должностное лицо пограничного органа, приводящее в исполнение постановление об административном выдворении иностранного гражданина, в течение суток после вынесения указанного постановления направляет по каналам электронной, факсимильной либо телетайпной связи информацию о вынесенном постановлении в соответствующий департамент МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания иностранного гражданина [29].

Рассматривая порядок исполнения административного выдворения, необходимо обратить внимание на ряд проблем, которые встречаются в процессе реализации указанного вида наказания. Так, одной из актуальных проблем является осуществление выдворения в отношении лиц без гражданства. Что касается иностранных граждан, то вопрос с тем, на территорию какого государства следует данное лицо выдворять, не возникает - лицо отправляется на территорию государства, гражданство которого зафиксировано у него в соответствующих документах. В случае же с лицами, не имеющими гражданства, необходимо решать вопрос относительно того, куда данное лицо выдворять [32].

Другой практической проблемой авторы называют сложность в соблюдении установленных прав и законных интересов граждан, которые должны помещаться в специальные учреждения перед процедурой принудительного выдворения. Авторами отмечается, что надлежащего контроля за содержанием иностранных лиц и лиц без гражданства, не

установлено, в связи с чем, нарушаются и социально-бытовые нормы их содержание и принципы уважения чести и достоинства [39].

Кроме того, максимальный срок, в течение которого соответствующее лицо может пребывать в специальном учреждении, законодательством не установлен, в связи с чем, можно сделать вывод, что он может достигать двух лет в соответствии с максимальным сроком исполнения постановления о назначении административного наказания. Не указание данного срока можно считать пробелом законодательства, который возник в связи с тем, что помещение в специальное учреждение не является наказанием, а представляет собой лишь обеспечительную меру. В связи с этим, правовое положение выдворяемых граждан и граждан, содержащихся под стражей не могут быть приравнены. Правовой статус выдворяемого лица должен представлять собой совершенно отдельный комплекс прав и обязанностей. Они не могут быть ограничены в правах на столько, на сколько ограничены лица, содержащиеся под стражей. На основании вышеизложенного, а также в связи с тем, что содержание в специальном учреждении фактически применяется как лишение свободы на неопределенный срок, в науке предлагается ввести предельный срок содержания в специальном учреждении для граждан, которым назначено выдворение. В современной доктрине данный срок предлагается установить на шесть месяцев [33].

Еще одной практической проблемой в реализации наказания в виде административного выдворения является тот факт, что у выдворяемого лица на территории РФ может находиться его семья, которая выдворению не подлежит. В связи с этим, при назначении данного наказания будет причиняться вред важнейшей конституционной ценности, провозглашенной в Российской Федерации - семье. Семья находится под охраной Конституции, в связи с чем, судами учитывается наличие семьи при решении вопросов относительно назначения в качестве наказания административного выдворения [6].

Сложность вызывает тот факт, что Постановление Пленума «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», говорит о необходимости судам учитывать обстоятельство наличия семьи у выдворяемого, поскольку данное наказание может нарушать право на уважение семейной жизни [28]. Такая формулировка не означает, что в каждом деле, где у правонарушителя есть семья, суд не должен назначать наказание в виде выдворения, но суд должен это учитывать. Таким образом, необходимость выдворения остается на усмотрение суда, но достаточно большое количество дел, где лицу, имеющему семью на территории РФ, назначили выдворение, обжалуется в вышестоящие инстанции.

Так по одному из дел женщине было назначено административное наказание в виде штрафа с административным выдворением. В ходе проведенной проверки было установлено, что у данного отсутствовали документы, разрешающие пребывание на территории РФ. Судом было назначено наказание по ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ. Однако женщина обжаловала решение суда, сославшись на то, что ее единственным родственником является сын, проживающий на территории РФ, в силу ухудшения состояния здоровья ей требуется уход. Назначение ей наказания в виде административного выдворения нарушает ее право на уважение семейной жизни, является препятствием в реализации права на приобретение гражданства Российской Федерации [14].

Верховным судом Российской Федерации было отменено назначенное наказание в виде административного выдворения. Суд пояснил, что, поскольку с учетом наличия у иностранного гражданина устойчивых семейных связей на территории РФ, которые складываются на протяжении длительного периода времени, назначение наказания в виде административного выдворения за пределы РФ нарушает право иностранного гражданина на уважение семейной жизни и противоречит

требованиям статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [25].

По аналогичному делу, суд кассационной инстанции отказал в удовлетворении требований о признании незаконным решения нижестоящего суда, назначившего в качестве наказания административное выдворение лицу, имеющему семью. Иностранное лицо, в отношении которого было назначено выдворение, по данным дела, имело семью, которые являлись гражданами РФ. Однако судом в удовлетворении требования было отказано, так как установлен факт административного выдворения иностранного гражданина за пределы РФ на основании судебного акта, само по себе наличие у него супруги и сына, являющихся гражданами РФ, не влечет в безусловном порядке признание принятых принудительных мер в сфере миграционной политики нарушающими право на уважение личной и семейной жизни [14].

Таким образом, относительно исполнения наказания в виде административного выдворения, можно отметить, что правовое регулирование данной процедуры основывается на применении достаточно большого количества различных правовых источников. Такой массив нормативно-правовых актов затрудняет практическое применение правового регулирования исполнения наказания в виде административного выдворения. Для установления одних и тех же вопросов необходимо обращаться к различным правовым актам. Более того, можно говорить об отсутствии системности в правовом регулировании наказания в виде административного выдворения. Это говорит о сложности практического использования данных правовых актов для правоприменителя. Представляется совершенно необходимым сокращение количества и упорядочение нормативных правовых актов, закрепляющих те или иные вопросы относительно исполнения наказания в виде административного выдворения.

Административное выдворение осуществляется посредством приобретения проездного документа для соответствующих лиц,

препровождения до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передачи указанных лиц пограничным органам.

Рассматривая порядок исполнения административного выдворения, необходимо обратить внимание на ряд проблем, которые встречаются в процессе реализации указанного вида наказания. Так, одной из актуальных проблем является осуществление выдворения в отношении лиц без гражданства, поскольку возникает необходимость решать вопрос относительно того, куда данное лицо выдворять. Другой практической проблемой авторы называют отсутствие закрепления предельного срока содержания лица, которому было назначено принудительное выдворение, в специальном учреждении.

Следующей проблемой в реализации наказания в виде административного выдворения является тот факт, что у выдворяемого лица на территории РФ может находиться его семья, которая выдворению не подлежит. В связи с этим, при назначении данного наказания будет причиняться вред важнейшей конституционной ценности, провозглашенной в Российской Федерации - семье. Семья находится под охраной Конституции, в связи с чем, судами учитывается наличие семьи при решении вопросов относительно назначения в качестве наказания административного выдворения. Анализ судебной практики показал, что одними судами наличие семьи признается в качестве основания не назначения административного выдворения другими - нет.

Заключение

Незаконную миграцию допустимо определить как осуществление внутренней и внешней миграции в нарушении действующих миграционных правил, которое обуславливает привлечение виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Система правового регулирования миграционных процессов в России состоит, прежде всего, из Конституции РФ, которая предусматривает право каждого на свободу передвижения и выбор места пребывания, а также возможность и необходимость ограничения данного права федеральным законом в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, защиты прав и свобод граждан. Данные положения определяют основы всего миграционного законодательства.

Система административной ответственности за правонарушения, связанные с незаконной миграцией состоит из совокупности составов административных правонарушений, предусмотренных в главе 18 и 19 КоАП РФ. Такие правонарушения, условно, можно разделить на правонарушения, связанные с внешней, внутренней миграцией. К группе правонарушений связанных с внешней миграцией относятся те, которые совершаются иностранными гражданами, а также гражданами России, российскими организациями и их должностными лицами в связи с неисполнением ряда обязанностей в отношении пребывающих в России иностранных граждан, за которых последние несут ответственность. В отдельную группу административных правонарушений связанных с внешней миграцией следует относить связанные с осуществлением последними трудовой деятельности.

Были проанализированы особенности административной ответственности приглашающей, а равно, принимающей стороны за нарушения в сфере миграционного законодательства. В обязанности соответствующих субъектов входит обеспечение приглашенного необходимыми материально-бытовыми условиями и необходимой

медицинской помощью, соблюдение установленного порядка пребывания и трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства. Однако на практике достаточно часто принимающая сторона нарушает данные обязательства, обогащаясь за счет низкооплачиваемого труда и неприхотливости мигрантов.

Нарушения порядка пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства, а также установленного режима их трудовой деятельности принимающей стороной, применяется для неуплаты налогов, а также влечет нарушение прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административные правонарушения принимающей и приглашающей сторон за нарушения миграционного законодательства закреплены в главе 18 КоАП РФ, наказания за данные правонарушения представлены в виде штрафа, размер которого варьируется в зависимости от того, кто выступает субъектом - гражданин, должностное лицо или юридическое лицо.

Проанализировав особенности указанных правонарушений, можно отметить наличие бессистемности правовых норм, которые необходимо применять для установления признаков соответствующих составов. Это, в свою очередь, затрудняет реализацию административной ответственности за данные правонарушения. Представляется необходимым упорядочение правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере миграции, что будет способствовать повышению эффективности применения административной ответственности за правонарушения в указанной сфере.

Относительно исполнения наказания в виде административного выдворения, можно отметить, что правовое регулирование данной процедуры основывается на применении достаточно большого количества различных правовых источников. Такой массив нормативно-правовых актов затрудняет практическое применение правового регулирования исполнения наказания в виде административного выдворения. Для установления одних и тех же вопросов необходимо обращаться к различным правовым актам. Более того, можно говорить об отсутствии системности в правовом регулировании

наказания в виде административного выдворения. Это говорит о сложности практического использования данных правовых актов для правоприменителя. Представляется совершенно необходимым сокращение количества и упорядочение нормативных правовых актов, закрепляющих те или иные вопросы относительно исполнения наказания в виде административного выдворения.

Административное выдворение осуществляется посредством приобретения проездного документа для соответствующих лиц, препровождения до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передачи указанных лиц пограничным органам. Рассматривая порядок исполнения административного выдворения, необходимо обратить внимание на ряд проблем, которые встречаются в процессе реализации указанного вида наказания. Так, одной из актуальных проблем является осуществление выдворения в отношении лиц без гражданства, поскольку возникает необходимость решать вопрос относительно того, куда данное лицо выдворять. Другой практической проблемой авторы называют отсутствие закрепления предельного срока содержания лица, которому было назначено принудительное выдворение, в специальном учреждении.

Следующей проблемой в реализации наказания в виде административного выдворения является тот факт, что у выдворяемого лица на территории РФ может находиться его семья, которая выдворению не подлежит. В связи с этим, при назначении данного наказания будет причиняться вред важнейшей конституционной ценности, провозглашенной в Российской Федерации - семье. Семья находится под охраной Конституции, в связи с чем, судами учитывается наличие семьи при решении вопросов относительно назначения в качестве наказания административного выдворения. Анализ судебной практики показал, что одними судами наличие семьи признается в качестве основания не назначения административного выдворения другими - нет.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Айткеев М.Б. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как мера административной ответственности. Соотношения административного выдворения и депортации // Научный электронный журнал Меридиан. 2019. № 11(29). С. 132-134.
2. Амелин Р.В., Добробаба М.Б., Капитанец Ю.В., Капитанец М.Э., Мильшина И.В., Мошкина Н.А., Плещева М.В., Чаннов С.Е., Чистякова Л.В. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая: комментарий к главам 15-32 КоАП РФ (под общ. ред. Л.В. Чистяковой). М.: ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2019. 2159 с.
3. Воронина И.Р., Чеснокова П.А., Бородина Е.Д. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как вид административного наказания // Инновационный потенциал развития общества: взгляд молодых ученых: сборник научных статей Всероссийской научной конференции перспективных разработок, в 2-х томах, Курск, 01 декабря 2020 года. Том 1. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. С. 359-361.
4. Гаглюева Л.А. Понятие правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации // Социально-гуманитарные знания. 2015. №12. С. 202-209.
5. Далинин А.В., Аристов С.В. О привлечении иностранных граждан и лиц без гражданства к ответственности // Социология и право. 2019. №3. С. 59-69.
6. Дарбинян А.А., Морозова М.В., Пирязева Н.Е. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства как ограничение прав человека на свободу и личную неприкосновенность // Миграционное право. 2020. № 2. С. 3 - 7.

7. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29.05.2014г. (ред. от 24.03.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

8. Дубовец К.А. Проблемы привлечения к административной ответственности лиц за нарушение законодательства в сфере осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации // Научный портал МВД России, 2020. №1(49). С. 104-109.

9. Евлоева М.М., Гандарова Л.Б. Выдворение как мера административной ответственности // Евразийский научный журнал. 2020. №5. С. 97-99.

10. Жеребцов А.Н. Административно-правовой статус незаконных мигрантов в Российской Федерации нуждается в законодательном закреплении // Общество и право. 2009. № 2. С.240-244.

11. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 04.11.2022) // Российская газета. 1993. № 84.

12. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 28.12.2022) // Российская газета. 1993. № 152.

13. Ионцев В.А. Международная миграция: населения: теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999. 370 с.

14. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.08.2021 № 18-КАД21-27-К4 // СПС Консультант Плюс.

15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.01.2023) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

16. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе

общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

17. Кочеткова Н.Д. О правовой природе административного выдворения, депортации и реадмиссии // Государственная служба и кадры. 2020. №3. С. 201-203.

18. Кренц С.В. Административная ответственность незаконных мигрантов // Эпомен. 2020. № 35. С. 148-154.

19. Маматов М.В., Маслов И.А. Актуальные вопросы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере противодействия незаконной миграции средствами административной ответственности // Таврический научный обозреватель. 2016. № 11-1. С. 186-193.

20. Мартасов Д. Выдворение иностранных граждан // Административное право. 2020. № 2. С. 25 - 29.

21. Паукова Ю.В., Попов К.В. Цифровая трансформация порядка привлечения иностранных граждан к административной ответственности // Юридические исследования. 2021. №8. С. 84-97.

22. Николаев М. С. Сравнительно-правовая характеристика понятий: «депортация», «административное выдворение» и «реадмиссия» / М. С. Николаев // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения–2022: Сборник научных трудов по материалам IX Международной научно-практической конференции, приуроченной к празднованию 300-летия Российской академии наук, Гатчина, 27–28 мая 2022 года. Том 2. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2022. С. 44-46.

23. Панфилов А.А. Административное выдворение как специальный вид административного наказания // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. №2 (25). С. 39-43.

24. Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М.: Наука, 1975. 231 с.

25. Постановление Верховного Суда РФ от 29.03.2022 № 5-АД22-6// СПС Консультант Плюс.

26. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» // Российская газета. 2003 г. № 57.

27. Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (ред. от 17.08.2021) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) // «Собрание законодательства РФ», 13.01.2014, № 2 (часть I), ст. 130.

28. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 6, 2005.

29. Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.02.2009 № 13294)// «Российская газета», № 30, 20.02.2009.

30. Прудникова Т. А. Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность: теоретико-методологические аспекты: монография. М.: Юнити-Дана, 2017. 151 с.

31. Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда

и предоставление других социально-трудовых гарантий» // Российская газета (Ведомственное приложение). 1996. № 186.

32. Самохвалов И.Ю. Проблемы противодействия проявлениям нарушения миграционного законодательства как современной угрозе безопасности государства / Пенитенциарная наука. 2021 г. № 1. С. 43-54.

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

34. Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2015. №2. С. 15-18.

35. Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» от 15.04.1994 (ред. от 25.11.2005) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2.

36. Терентьева А.А. Административное выдворение иностранных граждан за пределы РФ и депортация: понятие, отличия, проблемы применения. Заключение в специальные учреждения иностранных граждан / Теория права и межгосударственных отношений. 2021. Т.2, № 8(20). С. 245-253.

37. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

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

39. Умерова Р.И. Проблемы административного выдворения за пределы Российской Федерации, как меры административной ответственности за нарушение миграционного законодательства / Вестник КГУ. 2021. № 41. С. 257-261.

40. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

41. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

42. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

43. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

44. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2023) // «Собрание законодательства РФ», 08.10.2007, № 41, ст. 4849.

45. Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4. С. 6-8.

46. Чанбарисов А.Т. Международно-правовые основы противодействия незаконной миграции // Коренные народы современной России. 2019. С. 350-357.

47. Шестакова Е.В. Регулирование трудовых отношений с гражданами СНГ и ЕАЭС: правовые и кадровые вопросы / М.: Право Доступа. 2021.

48. Щукин М. А. Административная ответственность должностных лиц за нарушение миграционного законодательства / Тенденции развития науки и образования. 2022. № 81-5. С. 110-112.