

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

Студент

Э.М. Ханяфиев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н, доцент, А.С. Таран

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

Тольятти 2020

Аннотация

Тема исследования «Незаконная миграция и административная ответственность виновных лиц».

Работа посвящена исследованию правовому регулированию незаконной миграции, а также административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Введение посвящено обоснованию актуальности, выбранной для выпускной квалификационной работы темы, определению целей и задач, объекта и предмета исследования.

В первой главе раскрывается общая характеристика правового регулирования миграционных процессов.

Во второй главе рассматривается практическое привлечение к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

Содержание

Введение.....	4
1 Правовое регулирование миграционных процессов	10
1.1 Российское законодательство и правовая наука о понятиях «миграция» и «иммиграция»	10
1.2 Правовое регулирование миграционных процессов и специфика привлечения к административной ответственности	28
2 Анализ практики привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.....	50
2.1 Анализ административной практики по ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», по ст. 18.8, 18.9, 18.12, 19.27 КоАП РФ	50
2.2 Совершенствование практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения российского миграционного законодательства.....	58
Заключение	71
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Резкое увеличение миграционных потоков, сложность миграционной ситуации, а именно слияние нескольких потоков миграции: легальной, нелегальной экономической и миграции лиц, нуждающихся в международной защите, то есть беженцев, превратили миграционный кризис в непростой вызов для всей Европы.

Нынешняя миграционная ситуация в странах Европы, как считают многие исследователи, стала проявлением неэффективности европейских институтов созданных для регулирования и контроля над миграционными потоками. Европейский миграционный кризис ознаменовал собой провал общей миграционной политики европейских стран. Стало очевидным, что европейские страны оказались не в состоянии найти адекватные ответы для урегулирования проблемы миграционного кризиса, острота которого возрастает с каждым днем, тем самым вызывая нестабильность в регионе и противоречия в отношениях между европейскими странами.

Актуальность исследования обуславливается необходимостью теоретического осмысления законодательной регламентации ответственности за нарушение миграционного законодательства. Кроме того необходимо провести анализ административно-правовой ответственности за организацию незаконной миграции.

В современном мире одной из серьезных проблем мирового сообщества является незаконная миграция. Незаконная миграция и нелегальная трудовая деятельность, несомненно, оказывает негативное влияние на различные стороны жизни общества. Нелегальные иммигранты пополняют группировки этнических преступников, которые специализируются на незаконном обороте наркотических веществ, продаже людей и т.д.

Боевые действия в ряде стран Ближнего Востока и Африки способствуют тому, что огромное количество их жителей ищут спасение в

иностранных государствах. На территории Российской Федерации обострение миграционной обстановки произошло из-за военных событий и политических претензий, которые происходят в Украине.

31 декабря 2015 года Президент Российской Федерации принял Указ № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [37], согласно которому организация незаконной миграции признана деятельностью, имеющей транснациональный преступный характер.

Целью административно-правовой регламентации в области миграционной политики является устойчивая миграционная обстановка в государстве, которая предполагает законодательную регламентацию и систему специальных органов исполнительной власти, осуществляющих миграционную политику.

В настоящий момент существующее миграционное законодательство не в полной мере соответствует потребностям развития российского общества. Незаконная миграция провоцирует различные преступления, такие как террористический акт, подделка документов, преступления экстремистской направленности.

Объектом исследования являются общественные отношения, определяющие административную ответственность за нарушение миграционного законодательства.

Предметом исследования выступают правовые нормы административного законодательства России и зарубежных стран, которые регламентируют ответственность за нарушение миграционного законодательства.

Цель исследования – всестороннее исследование института административной ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- Определить понятие и правовое регулирование ответственности за миграцию населения;
- Проанализировать теоретические аспекты и специфику привлечения к административной ответственности в российском праве;
- Проанализировать административную практику по ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [34] (в послед. ред.), по ст. 18.8, 18.9, 18.12, 19.27 КоАП РФ [22];
- Изучить совершенствование практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения российского миграционного законодательства.

Данная исследовательская работа построена в рамках системного подхода, с точки зрения которого миграционная политика представляет собой многостороннее явление, формируемое под влиянием ряда факторов. Изучение миграционной политики требует учета территориальных, политических, социальных, демографических и иных особенностей, исторически сложившихся на территории Российского государства.

Функциональный метод оказался востребован при исследовании и обосновании основных направлений реформирования законодательства, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства.

При разработке понятийного аппарата исследования, уяснении смысла и содержания соответствующих положений законодательства и иных правовых источников комплексно применялись приемы формально-юридического, логического, сравнительно-правового методов.

В исследовании наряду с общенаучными методами (анализ, синтез, исторический метод) нашли свое применение и методы эмпирические: анализ нормативно-правовой документации и материалов, размещенных на официальных сайтах государственных органов власти; мониторинг СМИ,

позволивший выявить актуальные проблемы в сфере практического осуществления миграционной политики в Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы. Вопросы определения понятия «незаконный мигрант» и регулирования его правового статуса практически не получили освещения в российской юридической литературе.

Различные стороны этой проблемы рассматривались С.С. Алексеевым, С. Н. Бабуриным, Г. В. Барабашевым, И.Н. Барцица, В. И. Васильевым, Ю.А. Веденеевым, В.К. Егоровым, А. И. Иванченко, В. Б. Исаковым, Д. А. Керимовым, А. И. Ковлером, Е. И. Колюшиным, С. Д. Князевым, Б. С. Крыловым, О.Е.Кутафиным, В. В. Лапаевой, В. И. Лысенко, Г. В. Мальцевым, Е. И. Постниковым, К.О. Ромодановским, А. Я. Сливой, В.В. Смирновым, Л. А. Стешенко, Б. А. Страшуном, Б. Н. Топорниным, В. А. Тумановым, М.Л. Тюркиным, С. В. Черниченко, В. Е. Чиркиным, К. Ф. Шереметом, Б.С. Эбзеевым и др.

Вопросы совершенствования правового механизма противодействия незаконной миграции и определения правового статуса незаконного мигранта изучались в работах С.А. Авакьяна, В. А. Волох, Н. В. Витрука, О. Д. Воробьевой, С. Г. Денисова, Н. Н. Зинченко, А. Н. Жеребцова, А. М. Ибрагимова, Д. М. Иванова, В. А. Карташкина, Е. А. Лукашевой, Р. А. Мюллерсона, Ю. В. Пауковой, В. И. Потапова, Т. Б. Смашниковой, А. В. Сухарниковой, Ю. Н. Тодыка и др.

В тоже время работ, непосредственно посвященных определению понятия «незаконный мигрант» и разработке правового статуса незаконного мигранта в юридической литературе не имеется. Для выработки конкретных предложений и путей по определению понятия «незаконный мигрант» и разработке правового статуса незаконного мигранта необходим анализ действующего российского законодательства, практики применения, соответствия Конституции России основным нормативным актам Российской Федерации и международно-правовым договорам по правам человека.

Исследованию института административной ответственности в России посвящены работы большого числа отечественных ученых-административистов, таких как А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Ю.С. Адушкин, Д.Н. Бахрах, С.Н.Братоновский, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, Ю.А. Денисов, В.В. Игнатенко, А.А. Кармолицкий, М.В. Костенников, А.В. Куракин, Б.М. Лазарев, О.Е. Лейст, Н.С. Малеин, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, И.В. Панова, В.А. Печеницын, В.Г. Розенфельд, Э.Н. Ренов, Ю.Н. Стариков, В.Е. Севрюгин, а также М.С. Студеникиной и иных специалистов.

Оценку состояния миграционных процессов и национальной безопасности России дали в своих трудах С.А. Антошкин, О.В. Дамаскин, С.Г. Евтушенко, В.А. Золотарев, В. И. Переведенцев, В.М. Редкоус, Т.Я. Хабриева и другие авторы. Рассмотрение проблем государственной миграционной политики и противодействия незаконной миграции представлены в научных работах Г.В. Антонова-Романовского, В.М. Баранова, И.С. Викторова, И.Н. Гавриловой, О.В. Дамаскина, В. А. Ионцев.

В качестве элемента системы отечественного права миграционное право рассмотрено Н.Н. Анисимовой, В.П. Басик, К.Д. Галиахметовой, Р.Р. Искандеровым, Т.В. Кочуковым, М.Д. Оздоевым, И.В. Плюгиной, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеевым и иными авторами освещены конституционно-правовые стороны регламентации миграционных отношений и основы правового статуса мигрантов в России.

Следовательно, возможно утверждать следующее: несмотря на то, что в науке административного права освещалась проблематика административной ответственности с разных сторон, требуется комплексное исследование проблем административной ответственности за нарушения миграционного законодательства с учетом внесенных новелл и роста числа правонарушений в области трудовой миграции в целом.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что сделанные выводы и их обоснование могут быть использованы для

дальнейших исследований, совершенствования законодательства и практики его применения.

Структура исследования определена в соответствии с ее целью, задачами, логикой исследования, и состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, списка использованной литературы. В первой главе проанализировано правовое регулирование миграционных процессов, а также выделена специфика привлечения к административной ответственности в российском праве. Во второй главе произведен анализ практики привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации.

1 Правовое регулирование миграционных процессов

1.1 Российское законодательство и правовая наука о понятиях «миграция» и «иммиграция»

В настоящее время в мире, а следовательно - и в России, миграция является основным фактором формирования населения. Она исполнила выдающуюся роль в человеческой истории, с ней связаны процессы заселения, развития производительных сил, хозяйственного освоения земли, смешения и образования рас, народов и языков. На территории России миграционные процессы включают в себя переселения, которые непосредственно связаны со сменой постоянного места жительства, и временные перемещения, сопряжённые с занятостью вне своего региона либо поселения. Указанные виды внутригосударственных миграционных процессов напрямую связаны и зависимы между собой.

В России, как и в большинстве стран мира, проблема миграции является предметом острых дискуссий. Среди прочих доводов в этих дискуссиях упоминаются перспективы столь необходимого экономического роста, тысячелетнее культурное наследие, постсоветская национальная идентичность и отношения с соседними странами. В 90-х г. XX века Россия стала одной из первых в мире стран по численности населения, рожденного за границей (в основном за счет репатриации этнических русских из стран бывшего СССР), но сейчас миграционные потоки сокращаются, отчасти из-за появления в регионе конкурентов, ведущих борьбу за человеческий капитал. В то же время в середине второго десятилетия XXI века произошел новый скачок эмиграции из России, что принесло чистые потери человеческого капитала. Несмотря на серьезные демографические и экономические предпосылки для привлечения стратегической миграции в Россию, едва ли в

политических или административных кругах найдется ярый сторонник этой идеи.

Официальные заявления по этому вопросу застенчивы и двусмысленны, в то время как неофициально даже ведущие СМИ часто выбирают тон, который в других странах считался бы проявлением ксенофобии. Такое изменение необходимо для разработки стратегической политики в области привлечения, удержания и развития человеческого капитала посредством миграции, в том числе создания в обществе эффективных институтов интегрированного многообразия.

Понятие миграции для российского государства не является новым. На различных исторических этапах Российского государства происходило постоянное перемещение населения как внутри государства, так и за ее пределами.

Миграция - сложный процесс, отличающийся своеобразием и зависимостью от таких факторов, как социально-экономические, социально-политические, социально-культурные, социально-психологические и социально-идеологические. Данный процесс был исследован многими учёными-правоведами, юристами, политологами, демографами, социологами, из которых можно выделить О.Д. Воробьеву, М.Б. Денисенко, В.А. Ионцева, Е.И. Плисецкого, Л.Л. Шамилеву и других. При анализе вынесенных ими определений миграции отмечается, что в доктрине отсутствует единое содержание этого понятия.

В научной литературе под миграцией понимается 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. Миграция населения определяется в узком смысле как составляющая 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.

Как отмечают Сазонова Н.В., Сазонова О.А. основными тенденциями современной миграции являются: «вовлеченность большинства стран мира в миграционные процессы; возрастающее значение мигрантов в решении демографических проблем принимающих стран; трудовая направленность миграции; рост нелегальной миграции; рост вынужденной миграции за счет военных конфликтов, неравномерности экономического развития регионов, экологической обстановки; двойственный характер миграционной политики: с одной стороны, ужесточение, с другой – признание права на перемещение и самоопределение» [50, с. 11].

В научной литературе «миграция (от лат. *migratio* – переселение) понимается как перемещение, переселение населения внутри страны – внутренняя миграция населения, из одной страны в другую; внешние миграции населения: эмиграция и иммиграция» [57, с. 234].

По нашему мнению, именно такое определение наиболее полно отражает правовую окраску и выделяет их в относительно самостоятельный вид, способствуя отграничению миграционных преступлений от других видов.

Необходимо отметить, что часть переездов внутри региона остаются недокументированными. Точность учета миграции в значительной степени зависит от соблюдения гражданами паспортного режима и является одним из важных условий своевременного удовлетворения потребностей населения в образовательных и медицинских услугах, жилье и рабочих местах. Не встав на регистрационный учет, отдельные внутрикраевые мигранты проживают в

местах прибытия, ограничивая себя в получении ряда важнейших социальных благ и реализации избирательного права. Острота этой проблемы стала еще более очевидной в ходе ликвидации последствий наводнения 2014 г., когда многим гражданам, не зарегистрированным по месту фактического проживания, пришлось доказывать свое право на получение финансовой помощи в суде.

В научной литературе имеется немало точек зрения на эту тему, но все они имеют общие черты: Л.Л. Шамилева миграцию отождествляла с формой мобильности населения О.Д. Воробьева миграцию понимает как 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 [60].

В.А. Ионцевым миграция населения определяется в узком смысле как составляющая миграционного движения населения, где понятие миграционного движения включает внутрипоселенные и межпоселенные передвижения. Только межпоселенные следует относить к понятию «миграция», потому как они меняют картину размещения населения в регионе, мире и стране [59].

По мнению Е.И. Плисецкого под миграцией населения понимается механическое движение (территориальная подвижность) населения, которое связано с перемещением по территории государства либо между государствами и определено влиянием разных факторов - военно-политических, социально-экономических, природных, религиозных, экологических, особенностями хозяйственного и исторического развития отдельных государств и регионов.

В.В. Покшишевским миграции населения рассматривались как любые его перемещения, связанные с переменой места проживания (изменение государства, населённого пункта либо области, в которой живёт определённое лицо, семья либо иная, более широкая общность людей) [60].

Говоря о понятии «миграция», прежде всего, следует обратиться к этимологии данного термина, непосредственно к его происхождению. В русский язык оно проникло путем заимствования из французского, производная которого, в свою очередь, кроется в латинском языке и означает не что иное, как переселение.

Международная организация по миграции синтезировала имеющиеся в различных странах подходы к миграционным отношениям в следующую формулировку: «Миграция представляет собой процесс передвижения через международную границу или в пределах государства. Миграция охватывает любой вид перемещений, вне зависимости от их длительности, причин и состава».

С опорой на современные источники миграцию можно определить так: «Миграция – это пространственная активность индивида, направленная на овладение ресурсами новых территорий и связанная с переменой места жительства» [8, с. 39].

Следует обратить внимание на то, что данное определение выстраивается с учетом влияния важного критерия, которому уделяется особое внимание со стороны автора, а именно «моменту окончательности перемены места жительства, намерению на прежнее место больше не возвращаться» [27, с. 40].

Таким образом, по проанализированным определениям заметно, что главным признаком, которым охарактеризован процесс миграции, является территориальный, а следствием миграций является смена географии расселения. Словом «миграция», при переводе с латинского языка, обозначается перемещение, а также переселение. В научных источниках

часто встречаются определения миграции в узком и широком смыслах. В широком смысле В.И. Переведенцев 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 переменной постоянного места жительства на относительно длительный срок [42, с. 36].

Следовательно, многообразие подходов к пониманию сути миграции определено рядом факторов. К ним отнесены многомерность самого феномена миграции, историческая ретроспектива ее исследования и понимания, разная методология изучающих ее наук, воззрения представителей юридических школ. Таким образом, она представляет собой сложный процесс, который отличается своеобразием и зависимостью от таких факторов, как социально-политические, социально-экономические, социально-культурные, социально-идеологические и социально-психологические. Исторические события во многом повлияли на миграционные процессы в нашем государстве [2, с. 7].

Основные причины миграции кроются в разном уровне развития отдельных государств и регионов, поэтому остается неизменным то факт, что поток мигрантов стремится из страны с низкими условиями жизни в страны с более высоким уровнем жизни. Большая часть мигрантов, которые проживают в Российской Федерации, переселились из-за неблагоприятных социально-экономических условий в своих государствах.

Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации позволяет констатировать, что социальные, экономические и политические изменения, произошедшие в стране за последние несколько лет, определенно повлияли на увеличение масштабов миграционных процессов. Миграционные процессы затрагивают в настоящее время практически все страны мира, но легальных каналов для перемещения между государствами по-прежнему очень мало. Это «вынуждает людей искать нелегальные, а значит, и

незаконные возможности для пресечения границ государств и нахождения на их территории. В этом случае они оказываются вне рамок правовой защиты и гарантий их прав».

По характеру различают добровольные и принудительные переселения.

По форме организации миграция населения делится на организованную, осуществляющуюся с помощью государства и под его жесточайшим контролем, и неорганизованную, то есть самостоятельную. Реализация организованных миграционных процессов чаще всего происходит на экономической основе – недостатке трудовых ресурсов в лице квалифицированной рабочей силы. Такова практика советских времен, которая демонстрирует, во-первых, попытку равномерного распределения рабочей силы, а во-вторых, преследует и второстепенную цель – заселение окраин. Упоминая тему неорганизованных миграций, следует отметить их самостоятельность, однако как негативное явление выступает их хаотичность и разрозненность [49, с. 13-15].

Л.Л. Рыбаковский дает классификацию миграции в зависимости от фактора времени:

- эпизодическая миграция, т.е. поездки, совершаемые нерегулярно по времени и различные по направлениям;
- сезонная миграция, т.е. перемещения к местам временной работы и жительства, которые занимают несколько месяцев;
- маятниковая миграция, т.е. ежедневные и еженедельные поездки от места жительства к месту работы, причем расположенные в разных населенных пунктах;
- безвозвратная миграция, т.е. перемещение населения из одних населенных пунктов в другие, сопровождающееся сменой постоянного места жительства и гражданства [49, с. 23-24].

В науке выделяется множество трактовок понятию «миграция». С каждым годом значение термина включает в себя более количество

рассматриваемых явлений, становится шире. Однако все определения имеют общие черты.

И.И. Елисеева под миграцией понимает «перемещение лиц или семей через границы тех или иных территориальных образований как внутри страны, так и с пересечением государственных границ, связанное обычно с переменной места жительства» [17, с. 379].

А.Н. Сухов полагает, что миграция – это перераспределение населения, связанное с его перемещением по территории одной страны или между государствами, имеющее общественную значимость [56, с. 11].

С.К. Бондырева дает определение исследуемому понятию следующее определение: миграция есть многомотивное общественное явление потребностного характера, возможное благодаря мобильности человека и реализующееся как в физическом, так и виртуальном пространстве [8, с. 3].

Наиболее точным представляется определение Т.Н. Юдиной. Согласно ее подходу, «миграция – это процесс перемещения населения через внутригосударственные границы административно-территориальных образований и государственные границы, который обусловлен изменением места жительства, трудоустройства, учебы, гражданства и иными причинами» [63].

Миграцию можно классифицировать исходя из различных факторов.

А.Ю. Мухина разделяет миграцию от направлений передвижения на внутреннюю и внешнюю. Внешняя миграция включает эмиграцию и иммиграцию, где эмиграция – это переселение в другую страну на постоянное или временное проживание, а иммиграция – въезд в страну на постоянное или временное проживание граждан другой страны [27, с. 21-22].

О.В. Гокова в зависимости от формы проведения дает следующую классификацию:

– миграция как общественно-организованная, осуществляемая при участии государственных или общественных органов, с их экономической помощью в целях решения задач освоения новых территорий;

– миграцию неорганизованную или индивидуальную, производящуюся силами и средствами самих мигрантов без помощи со стороны каких-либо органов и учреждений, с целью улучшить свое материальное положение путем получения более высоких доходов, повысить квалификацию и свой социальный статус, получить образование, изменить род деятельности, перейти на новую работу, по семейным обстоятельствам [15, с. 229-230].

Т.А. Прудникова дает следующую классификацию миграции:

– легальная миграция, представляющая собой специфический способ реализации лицами, законно находящимися на территории страны, конституционного права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, права въезжать в РФ и свободно выезжать за ее пределы в установленном законодательством порядке;

– нелегальная миграция – 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 использования российскими гражданами нелегальных способов пересечения Государственной границы РФ [44, с. 8-9].

Незаконная (нелегальная) миграция представляет собой явление, которое затрагивает многие области деятельности общества, негативно влияя на него. Незаконная миграция является одним из факторов, влияющих на расширение масштабов теневой экономики, способствуя перемещению денежных потоков вне законного экономического пространства страны, изъятию из денежного оборота значительной части денежных средств.

Незаконная миграция существенно ухудшает обстановку на рынке труда, способствуя вытеснению с него российских предприятий и работников, тем самым способствуя усилению социальной напряженности и ухудшению криминогенной обстановке в стране.

Несмотря на огромное количество незаконных мигрантов, проблеме незаконной миграции, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания. Теоретические разработки в данной области являются немногочисленными, а в законодательстве отсутствуют четкое определение понятия незаконной миграции, ее особенностей и разновидностей. Вполне вероятно такое положение дел связано с более чем полувековой закрытостью России в составе Советского Союза, когда незаконная миграция, равно как и законная, была минимальной, и не было необходимости в теоретическом осмыслении данного понятия.

В настоящее время, исходя из открытости страны к пересечению ее границ, возрастающим потоком как законных, так и незаконных мигрантов, проблема незаконной миграции нуждается в подробном исследовании и поиске путей и возможностей ее устранения.

При изучении нормативных актов в области миграционных отношений можно сделать вывод о том, что зачастую понятия «незаконная миграция» и «нелегальная миграция» используются как синонимы.

При изучении теоретических трудов ученых, исследующих данное понятие, также сразу бросается в глаза терминологическое разночтение. Одни ученые используют термин «незаконная миграция», другие – «нелегальная миграция», третьи – «криминальная миграция».

А.Н. Шкилев формулирует следующее понятие незаконной миграции: «Под незаконной миграцией понимается территориальное перемещение населения в физическом пространстве, вызванное социально-экономическими, политико-правовыми и национально-демографическими факторами в

нарушение действующих норм международного права и национального законодательства Российской Федерации» [61, с. 12].

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 установленными 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)» [18, 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» [58, с. 4].

Т.Б. Смашникова предлагает свою трактовку понятия «незаконная миграция»: «...незаконная миграция — это добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные границы с целью перемены места пребывания или проживания, совершаемое с нарушениями законодательства, действующего на территории государства миграции» [52, с. 9].

Исходя из вышеприведенных высказываний можно выделить два принципиально разных подхода к понятию «незаконная миграция». Абсолютное большинство авторов считают, что незаконная миграция возможна исключительно при пересечении границы государства.

Им противостоит мнение А. Н. Жеребцова, который считает, что незаконным мигрантом может быть также внутренний мигрант, например гражданин Российской Федерации при нарушении миграционных правил внутреннего (социально-экономического) перемещения. Аналогичной позиции придерживается и А.Н. Шкилев, который рассматривает возможность незаконной миграции при любом территориальном перемещении населения в физическом пространстве, а не только при пересечении границ.

Такая точка зрения, несомненно, заслуживает внимания. Большинство ученых, рассматривая виды миграции делит миграцию на внутреннюю (в пределах одной страны) и внешнюю, при которой происходит пересечение границ другой страны. Внутренняя миграция, так же, как и внешняя, может осуществляться с нарушением норм права. Примером тому служат введенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 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». Если исходить из того, что при нарушении норм права употребление термина «незаконный» является правильным и уместным, то незаконной может быть не только внешняя, но и внутренняя миграция.

Вышеприведенные определения «незаконной миграции» имеют и другие существенные недостатки. Так, определение, предложенное А.Н. Шкилевым подразумевает исключительно незаконное перемещение, что значительно сужает понятие «незаконной миграции», поскольку перемещение может быть осуществлено вполне законно (например, въезд в страну по туристической визе), однако впоследствии пребывание в стране или деятельность, осуществляемая мигрантом, могут стать незаконными

(просроченная виза, осуществление трудовой деятельности с нарушением миграционного законодательства и т.д.).

По нашему мнению, включать при определении в состав исследуемой дефиниции осуществление иностранными гражданами и лицами без гражданства (мигрантами) какой-либо экономической деятельности неверно. Данные преступления, на наш взгляд, не связаны напрямую с миграционным законодательством, и, следовательно, не могут учитываться при определении статуса законности или незаконности мигранта. Нам представляется, что порядок осуществления предпринимательской деятельности или иной экономической (коммерческой) деятельности относится не к режиму пребывания, а – к правилам пребывания в государстве.

Проанализировав вышеприведенные определения, мы можем сделать вывод о том, что определение, предложенное А.Н. Жеребцовым, является наиболее полным и соответствует нашему пониманию данного понятия. Далее, мы будем придерживаться данной формулировки понятия «незаконная миграция», взяв ее за основу.

В зависимости от причин В.Г. Глушкова подразделяет миграцию на экономическую или трудовую, связанную с поиском мест с более высокооплачиваемой работой и более высоким уровнем жизни, учебные, политические [14, с. 165].

В науке принято выделять три составляющие незаконной миграции, а именно: незаконный въезд, незаконное пребывание и незаконную занятость [57, с. 128].

В законах Российской Федерации не содержится классификации видов миграции. Законы посвящены отдельным видам миграции и устанавливают правовое положение отдельных видов мигрантов. В нормативных актах Российской Федерации деление миграции на отдельные виды с целью ее систематизации давалось только в двух актах. В ныне недействующей

Федеральной миграционной программе 1994 года [41] миграция подразделяется на следующие виды:

- вынужденная миграция;
- внешняя миграция;
- внешняя трудовая миграция;
- незаконная миграция;
- внутренняя (социально-экономическая) миграция.

Внешняя миграция подразделяется на два потока: эмиграцию (выезд из страны) и иммиграцию (въезд в страну).

В России, по данным экспертов, на 2019 год приходится 10 миллионов незаконных мигрантов. Данное число в значительной мере превышает показатели прошлых лет [11]. На наш взгляд, возникновению данной ситуации послужила совокупность политических, экономических, социальных и религиозных причин.

Проанализировав научную литературу по интересующей нас теме, мы пришли к выводу о том, что существует большое количество многообразие трактовок понятия незаконной миграции.

По мнению Евлановой О.А. незаконная миграция является совокупностью правонарушений и преступлений, которые имеют международный характер [11, с. 17].

К примеру, с незаконной миграцией связывают торговлю людьми, а в частности незаконную перевозку иностранных граждан и лиц без гражданства, мошеннический найм рабочей силы, продажу детей для незаконного усыновления.

Ученый юрист И.И. Карпец, который в своих работах анализировал незаконную миграцию считает, что нелегальная миграция относится к преступлениям, наносящим ущерб многим слоям государственной деятельности (международному, экономическому и социально-культурному) и имеет следующие особенности: «бегство людей из стран, где господствует

террористический режим (в нарушение иммиграционных законов); скрытый ввоз дешевой рабочей силы для капиталистических монополий; нелегальный ввоз в другую страну людей, которых собираются использовать для совершения террористических актов» [11, с. 15].

Отметим, что в Российском законодательстве до 2000 года существовала Федеральная миграционная программа, которая определяла понятие незаконной миграции. В данной программе в понятие незаконной миграции входил въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации.

Применительно к Российской Федерации причины незаконной миграции обусловлены двумя основными факторами:

- соседством Российской Федерации с такими государствами, как Казахстан, Китай, Таджикистан, Кыргызстан, Монголия, Украина, Беларусь, Грузия, а также прибалтийские страны;
- наличием большого числа практически не поддающихся контролю объездных дорог через пункты контроля, что способствует незаконному въезду на территорию Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства, без соответствующих необходимых разрешительных документов.

Следовательно, многообразие подходов к пониманию сути миграции определено рядом факторов. К ним отнесены многомерность самого феномена миграции, историческая ретроспектива её исследования и понимания, разная методология изучающих её наук, воззрения представителей юридических школ.

Таким образом, миграция представляет собой добровольное либо вынужденное перемещение людей в пространстве из одного места проживания (нахождения) в другое (регион, страна, город или иной пункт пребывания), вне зависимости от пересечения внутренних либо внешних

границ административно-территориальных образований, вне зависимости от периода пребывания (от одного дня до нескольких лет), посредством воздушного, наземного, водного либо другого транспорта, которое осуществляется с разными целями. Она представляет собой сложный процесс, который отличается своеобразием и зависимостью от таких факторов, как социально-политические, социально-экономические, социально-культурные, социально-идеологические и социально-психологические. Исторические события во многом повлияли на миграционные процессы в нашем государстве.

Анализируя данную часть исследования, можно прийти к выводу о следующих факторах общественной опасности посягательства на государственную границу Российской Федерации мигрантами:

- нарушения государственной границы Российской Федерации, которое не контролируется органами власти;
- проникновение на территорию РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, скрывающихся от правосудия в других странах и готовящих совершение преступлений в России. В частности, террористические акты, незаконные вооруженные формирования, диверсии, которые могут дестабилизировать общественный порядок и общественную безопасность;
- развитие на территории Российской Федерации межэтнических конфликтов;
- нелегальный оборот наркотических средств, психотропных веществ, оружия, торговли людьми и развитие иных социальных девиаций [3].

Для Российской Федерации наиболее злободневной проблемой является нелегальная трудовая деятельность мигрантов, поскольку они не подлежат государственному миграционному учету, не охвачены системой официального трудоустройства и налогообложения, государственной

социальной защиты и соответственно ищут источники для существования в теневом секторе экономики или в криминальной деятельности.

Как отмечают в своем исследовании Лампадова С.С., Воронина О.В., Сахарова Т.А. «они деформируют национальный рынок труда, расширяют «ниши» теневой занятости, представляя тем самым реальную угрозу экономической безопасности страны. Прямые убытки, наносимые нелегальными мигрантами, по экспертным оценкам, составляют порядка 200 млрд. руб. в год» [24].

Каналы, по которым в РФ прибывают нелегальные мигранты, зачастую налажены криминальными транснациональными группировками, действующими на территории РФ, и могут совпадать с каналами наркотрафика и нелегальной торговли оружием. Фактически речь идет об организованных преступных группировках, имеющих высокую степень технической оснащенности, что дает возможность изготавливать поддельные документы для нелегальных мигрантов, печати, а также четкое распределение ролей на всех этапах сопровождения нелегалов через пункты пропуска на границе и впоследствии на территории РФ.

В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года [23] среди ключевых задач обеспечения общественной безопасности отмечается «сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе». Решение указанной задачи требует комплексного использования сил (включая правоохранительные органы и общественные объединения правоохранительной направленности) и разработки соответствующих правовых, организационных, материально-технических и иных средств в сфере обеспечения миграционной безопасности.

Концепция разработана с учетом отечественного и зарубежного опыта в сфере регулирования миграционных процессов, общемировых тенденций глобализации, в ней определены стратегические ориентиры государственной

миграционной политики РФ, однако анализ этого программного документа свидетельствует о том, что в нем не фигурирует категория «миграционная безопасность» и не раскрывается его сущность.

Обращение к базовому ФЗ РФ от 28 декабря 2010г. № 390-ФЗ «О безопасности» показывает, что им охвачены, в частности, такие категории, как: «общественная безопасность», «национальная безопасность», «экологическая безопасность», «безопасность личности», но не упоминается о миграционной безопасности.

Закон носит, так называемый «рамочный» характер, определяя принципы обеспечения безопасности, элементы системы безопасности, задачи органов власти по обеспечению безопасности.

Отсутствие нормативно-закрепленного понятия «миграционная безопасность» приводит к терминологическому плюрализму и соответственно не способствует эффективному регулированию миграционных процессов.

Все это позволяет сделать вывод о том, что организация незаконной миграции – одна из самых основных угроз национальной безопасности. За область зарегистрированных преступлений остается значительная часть не учтенных по различным причинам посягательств, что делает эту проблему одной из самых серьезных.

Нелегальные мигранты не имеют правовой защиты и, потеряв работу и средства к существованию, не могут вернуться на родину и прибегают к совершению преступлений и правонарушений, что негативно влияет на темпы роста преступности в России.

Интерес государства к проблемам, связанным с незаконной миграцией логичен, так как обусловлен политикой обеспечения государственной целостности, национальной безопасности и экономической стабильности.

В свою очередь, социальные, экономические и демографические реалии нашего государства требуют специфического подхода, регулирующего

миграционные процессы, что подтверждается статистическими показателями по количеству мигрантов в стране. Кроме того, всестороннее и качественное исследование проблем, связанных с незаконной миграцией, играет важную роль для правоохранителей, так как влияет на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, политической и идеологической деятельности России.

Незаконная миграция – это люди с иными ценностными установками, культурой, противоправными намерениями, появляется этническая преступность, возникает «государство в государстве», со своей закрытостью, языком, конспирацией, укладом жизни, традициями.

Таким образом, существование такое комплексного, сложного и актуального в наши дни явления, как незаконная миграция обусловлено целым комплексом причин и условий, которые меняются в зависимости от конкретной исторической эпохи, уровня развития науки и техники, степени свободы человека в обществе, проработанности законодательства и т.д.

1.2 Правовое регулирование миграционных процессов и специфика привлечения к административной ответственности

Статистика свидетельствует о том, что проблемы в миграционной сфере для России, требуют серьезных мер в законодательной сфере, при неукоснительном соблюдении прав и свобод, как российских граждан, так и иностранцев, пребывающих на территорию России.

Стоит отметить, что согласно утвержденной президентом РФ Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере отвечает текущим и будущим потребностям российского общества и государства [23].

Когда в 90-х годах прошлого века, в Российскую Федерацию хлынул огромный поток мигрантов из бывших республик СССР, возникла необходимость в формировании миграционного законодательства в сжатые сроки, что не могло не сказаться на его качестве [55].

В последние несколько лет миграционный поток в Россию, в связи с вышеуказанными причинами также серьезно увеличился. Обратимся к статистике. По данным министерства внутренних дел за январь-сентябрь 2016 года число поставленных на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства составило 10 914 609. За январь-сентябрь 2017 года - 12 001 072, за январь - сентябрь 2018 года это число возросло до 13 618 136, а за январь-сентябрь 2019 года число поставленных на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства составило уже 14 940 455 [54]. Хотя деятельность по приведению законодательства РФ в сфере миграции в соответствие с международными нормами ведется, на текущий момент оно все еще далеко от идеала.

Для определения эффективности правового регулирования в указанной сфере можно использовать ряд критериев:

- уровень разработанности терминологического аппарата;
- ясность правового регулирования порядка привлечения к ответственности за нарушение миграционного законодательства РФ;
- полнота правового регулирования порядка передвижения по территории РФ;
- состояние правовой регламентации трудовой миграции [19].

Относительно разработанности понятийного аппарата в обозначенной сфере следует сказать, что в законодательстве до сих пор не закреплены некоторые ключевые термины и понятия, такие как «миграция», «место пребывания», «приглашающая сторона». Не закреплены обязанности и ответственность приглашающей стороны [32].

Вместе с тем, необходимо учитывать, что терминологический аппарат в указанной сфере имеет первостепенное значение. Без чётко сформулированных и закреплённых в законе понятий возникают проблемы при определении конкретных субъектов, на которых соответствующие нормы права распространяются.

В последнее десятилетие российская действительность характеризуется частым изменением структуры государственного управления.

Административная реформа, начало которой было положено ещё в 2003 году, так и не была завершена в установленные сроки, что, по нашему мнению, может свидетельствовать о нестабильности и недостаточной эффективности государственной управленческой деятельности.

Следует отметить, что в правовой регламентации въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации также есть существенные пробелы. Например, п. 1 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ [33] сформулирован так, что не позволяет дать однозначный ответ на вопрос - «с какой даты первоначально начинать отсчет пребывания иностранного гражданина по полугодиям, для определения суммарной продолжительности пребывания иностранного гражданина не более 90 дней в период из 180?», что не способствует единству правоприменительной практики, по привлечению к административной ответственности по п.1.1 ст. 18.8 КоАП РФ [22].

В законодательном регулировании трудовой миграции также имеются серьезные пробелы, в частности, на текущий момент не предусмотрено специальных программ сезонной трудовой миграции, а система квотирования, действующая в настоящее время, не в полной мере отвечает потребностям работодателей [1].

Также в законодательстве не предусмотрена возможность применения принудительных мер по выполнению решения о нежелательности

пребывания на территории России к иностранцам, освобожденным из мест заключения.

Генеральным секретарем ООН по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН была сформулирована сущность правового подхода к определению миграции [43]. Основу сформулированного подхода составляет механизм, в результате применения которого при разработке и реализации стратегии в сфере миграции необходимо ориентироваться на базовые стандарты в области защиты прав человека, учитывать особенности прав и свобод во всех категориях мигрантов, в том числе наиболее уязвимой категории.

Определение сущности международно-правового регулирования общественных отношений в сфере миграции как элемента системы международного публичного права, возможно, с точки зрения различных подходов.

Первый подход характеризуется признанием существования самостоятельной отрасли международного миграционного права. Второй подход основан на положениях о признании международного правового регулирования сферы миграции как самостоятельного комплексного правового образования. Реализация права на свободу передвижения, которое признано на универсальном, региональном и двустороннем уровнях взаимодействия государств, в том числе в рамках ЕС, является предпосылкой единства миграционной сферы как предмета международно-правового регулирования. Тем самым в качестве принципов международно-правового регулирования сферы миграции можно выделить механизм реализации права на свободу передвижения, с одной стороны, и вопросы суверенитета государств – с другой. Принципом международного правового регулирования сферы миграции является и защита декларированных нормами международного права прав и свобод человека в ситуациях, связанных с перемещением из одного государства в другое.

Принцип единого сотрудничества государств с точки зрения норм права и практики применения является средством решения проблем, возникающих в сфере миграции. Источники международного права, регулирующие сферу миграции, до настоящего времени не кодифицированы. Анализируя современное состояние системы источников международного права в сфере миграции, можно выделить несколько предметных уровней регулирования (универсальное, региональное, двустороннее). Специфику реализации каждого уровня составляют меры, направленные на защиту вынужденных мигрантов (беженцев); защиту прав мигрантов на территории государств пребывания; борьбу с нелегальной (незаконной) миграцией; регулирование миграционных (трудовых) ресурсов. Нормы международного публичного права в составе межотраслевого системного комплекса норм публичного права составляют основу международно-правового регулирования общественных отношений, в сфере миграции сочетающего в себе элементы международно-правовой защиты прав человека, прав беженцев, сотрудничества по борьбе с преступностью, международно-правового регулирования экономической интеграции.

На начало 90-х годов XX века приходится становление миграционного законодательства Российской Федерации. После распада СССР потоки мигрантов въезжали в РФ, мотивация которых виделась в желании жить и работать на территории Российской Федерации. Тогда миграционное законодательства принималось в режиме непрерывного приема мигрантов. Отсюда следует множество вопросов, касающихся как правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, их прав и обязанностей, так и ответственности за совершение преступлений в сфере миграции.

Отправной точкой становления нынешнего миграционного законодательства в России называют 1991 год. Постепенное формирование правовой базы в области миграции сопровождалось ее поэтапной эволюцией. В. И. Мукомель выделяет 5 таких этапов:

- 1992 - 1994 гг. - становление государственной политики в сфере миграции;
- 1995 - 1999 гг. - реализация целей и задач государственной политики в сфере миграции;
- 2000 - 2002 гг. - пересмотр концептуальных основ политики в сфере миграции;
- 2002 - 2004 гг. - пересмотр приоритетных направлений политики в сфере миграции, централизация управления;
- 2005 - по настоящее время – пересмотр целей, задач и приоритетов миграционной политики, ее либерализация и реверсивность [26].

Стоит отметить, что на первом этапе происходит стремительное закладывание основ системы миграционного регулирования. Создается Федеральная Миграционная Служба России, и определяются ее основные функции, формируются механизмы реализации миграционной политики, разрабатываются ключевые законы: «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [29], «О беженцах» [30], «О вынужденных переселенцах» [31]. Приоритетным направлением политики в этот временной период было оказание помощи мигрантам, в частности, беженцам, их обустройство и содействие в адаптации.

Вопрос разграничения предметов введения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нашел свое закрепление Конституции Российской Федерации. Закрепление данных перечней обусловлено федеративной формой государственного устройства России. Динамика общественных отношений исключает возможность конкретизации всех отношений, которые могли быть отнесены к ведению указанных субъектов. В качестве примера можно привести «миграцию населения», которая не

относится ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению ее субъектов.

Необходимо отметить, что отношения в области миграции затрагивают интересы не только федерального, но и регионального уровня государственной власти. В отечественном законодательстве отсутствует запрет на участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании миграционных отношений.

В соответствии с пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [40] возможна ситуация по наделению органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными полномочиями.

В данном пункте закреплена информация о том, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» [40].

В качестве переданных полномочий могут выступать полномочия в сфере миграции населения. Однако возникает вопрос о финансировании таких мероприятий. Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет возможные способы пополнения регионального бюджета, а также способы распределения указанных денежных средств [12]. Несмотря на отсутствие поддержки федерального уровня власти, субъекты Российской Федерации правомочны осуществлять мероприятия за счет средств собственного бюджета.

Важным является факт того, что не могут использоваться финансовые средства, передаваемые из федерального бюджета бюджету субъекта

Российской Федерации на целевые расходы. Такие мероприятия могут повлечь различного рода ответственность.

О несовершенстве механизма регулирования миграционных отношений рассуждает Р. Э. Эдилов. Автор акцентирует внимание на том, что «действующее законодательство Российской Федерации о миграции пока не позволяет в достаточной степени обеспечить осуществление эффективной миграционной политики в России» [62]. Современная миграционная ситуация характеризуется динамичным развитием, которое должно сопровождаться совершенствованием законодательства на федеральном и региональном уровне.

Прибытие на территорию России мигранта сопровождается возникновением ряда проблем. Во-первых, у мигрантов отсутствует жилье на территории нашего государства, что вызывает потребность в его съеме. В настоящее время формирование рынка рабочей силы за счет мигрантов обусловлено объективно низкой стоимостью данных трудовых ресурсов. В сложившейся ситуации у данных категорий граждан отсутствует возможность снять себе доступное жилье.

Во-вторых, на уровне субъектов Российской Федерации отсутствуют в достаточных объемах пригодные для проживания дешевые жилые помещения. Выход из данной ситуации работодатели находят в размещении рабочих в помещениях, которые по своим санитарно-гигиеническим характеристикам не пригодны для проживания.

В-третьих, проблемы медицинского обслуживания мигрантов. Возможность получения соответствующей медицинской помощи человеку и его семье является одним из важнейших факторов его существования в современном мире. Контроль над оказанием такой помощи должен входить в компетенцию субъектов Российской Федерации [53].

Решение возникших проблем напрямую зависит от финансирования субъекта Российской Федерации программ по обеспечению достойного

уровня жизни мигрантов. Отечественное законодательство закрепляет положения о том, что финансирование указанных полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации.

Реализация полномочий возможно лишь при наличии соответствующей возможности конкретного региона.

Итак, финансирование вопросов жилья и медицинского обеспечения возможно лишь при выделении на федеральном уровне соответствующих субсидий на эти цели или же за счет средств самого региона. Такой подход к решению этих проблем приводит к тому, что они продолжают существовать длительный период времени. Анализ положений Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [33] позволяет сделать вывод о том, что, действительно, в ведении органов исполнительной власти субъектов Федерации находится небольшое количество полномочий в сфере миграции населения. Законодатель относит к компетенции исполнительных органов субъектов Российской Федерации следующие полномочия:

- предоставление по итогам года Правительству Российской Федерации сведений о возможном количестве квот для иностранных граждан на выдачу разрешений на временное проживание в данном субъекте,
- определение эффективности использования иностранной рабочей силы, вклада мигрантов в развитие региона,
- осуществление контроля над трудовой деятельностью мигрантов,
- создание специализированных учреждений для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или выдворению с территории России и другие полномочия.

Отсутствует разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в таких нормативно-правовых актах как Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528–1 «О беженцах», Закон

Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530–1 «О вынужденных переселенцах».

Проблема перенасыщенности рынка рабочей силы в некоторых регионах и ее отсутствие в других регионах могла бы быть решена на уровне политики, проводимой в данных местах. Безусловно, объективную ситуацию в регионе могут пронаблюдать исполнительные органы власти этой территории, но это полномочие сосредоточено в руках федеральных органов исполнительно власти. Такие авторы как Л. В. Андриченко призывают отдать полномочия в сфере миграции из компетенции федеральных органов власти в руки народа, однако не конкретизируют, как именно должна осуществляться передача данных полномочий.

Спорность данного суждения обусловлена тем, что государство проводит единую провозглашаемую политику в сфере миграции, но и участие субъектов Российской Федерации в данном процессе не должна исключаться. Одним словом, рассуждения по поводу полномочий органов государственной власти в субъектах Российской Федерации в сфере миграции привели нас к следующим выводам. Так, пробелы в полномочиях указанных органов в сфере миграции приводят к тому, что проблемы данной системы не решаются ни на федеральном уровне, ни на региональном уровне. Каждый субъект Российской Федерации должен проводить объективную оценку потребности в мигрантах, а также возможности их размещения на своей территории. Дальнейшее развитие политики в сфере миграции в субъектах Российской Федерации должно быть ориентировано на социальную поддержку мигрантов.

Федеральный закон № 114-ФЗ от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [32] под незаконным въездом в РФ понимает нарушение установленных правил въезда иностранными гражданами и лицами без гражданства. В законе выделяют следующую незаконную миграцию по способу въезда:

- когда иностранный гражданин или лицо без гражданства незаконно пересекает границу по поддельным документам;
- когда иностранный гражданин или лицо без гражданства проникает на территорию РФ через неохороняемые границы либо вне пропусков через государственную границу;
- когда иностранный гражданин или лицо без гражданства легально въехал на территорию РФ, но не выехал по истечении разрешенного срока пребывания.

Федеральный закон № 114-ФЗ [32] дает определение понятию незаконного выезда как нарушение установленных правил выезда с территории Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства. Так же в этом федеральном законе указываются особенности осуществления транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации. В ст. 29 ФЗ-114 [32] говорится: «транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлению российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Российской Федерации проездных билетов или подтверждающей гарантии их пребывания в пункте пересадки на территории Российской Федерации».

Согласно выше указанному закону проезд через территорию Российской Федерации осуществляется без остановки. В том случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства вынуждены остановиться на территории РФ, то оформление пребывания в стране и продление срока действия российской визы проводит территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций

по контролю и надзору в сфере миграции, в месте вынужденной остановки по заявлению лица.

Второй этап является последовательным продолжением первого. Здесь происходит уточнение расставленных приоритетов, корректировке и совершенствованию подвергаются вышеуказанные законы.

Начиная с третьего этапа, миграционная политика РФ становится более жесткой и в то же время носит противоречивый характер. Происходит пересмотр ее концептуальных основ, ликвидируются долгосрочные федеральные программы, вследствие чего, утрачивается открытость и прогнозируемость миграционной политики. Разработка новой концепции осуществляется под руководством Администрации Президента и его строгим контролем.

На четвертом этапе приоритетный курс был направлен на борьбу с нелегальной миграцией и ужесточением миграционной политики в целом. В связи с этим были приняты законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [33] и «О гражданстве Российской Федерации», направленные на более строгие условия въезда, выезда и пребывания мигрантов на территории России.

Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [33] определяет незаконную занятость, охватывающую трудовую деятельность иностранных граждан, которая осуществляется ими в нарушении закона. Данный Федеральный закон дает определение правовому положению иностранного гражданина и лица без гражданства, регулирует отношения данных граждан с органами местного самоуправления и должностными лицами органов власти, которые возникают в связи с пребыванием и (или) проживанием иностранных граждан и осуществлением ими трудовой, предпринимательской и иной деятельности на территории Российской Федерации. Иностранец или лицо без гражданства должны

встать на миграционный учет для законного пребывания и (или) проживания на территории страны. По данному закону иностранный гражданин должен осуществить постановку на миграционный учет в течение 7 рабочих дней с момента прибытия и оставаться в стране не дольше, чем 90 суток. Иностраный гражданин или лицо без гражданства могут продлить устанавливаемый законом срок при условии наличия определенных оснований, например, разрешения на работу, трудового договора, документа, подтверждающего факт обучения в учебном заведении России.

В 2005 году законодательная база РФ в области миграции подверглась коренному пересмотру, приоритетным направлением миграционной политики стало привлечение мигрантов. В соответствии с этим, в 2006 году был разработан и вступил в силу Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [34], внесены изменения и дополнения в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», принята Государственная программа [15] «По оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию, соотечественников, проживающих за рубежом».

Таким образом, можно сказать, что основа ныне существующего российского миграционного законодательства в том или ином виде сложилась уже в 2005-2007 гг.

С 1 января 2014 года вступили в силу законодательные изменения о выезде и въезде в страну и правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Согласно Федеральному закону № 389 от 28 декабря 2013 года [35] срок временного пребывания на территории страны иностранных граждан, которые находятся в стране без получения визы, не может превышать 90 суток суммарно на протяжении каждого периода в 180 суток. Следовательно, до вступления в силу изменений, иностранный гражданин имел право находиться на территории РФ не больше 3 месяцев, по истечении этого срока выехать из страны, а спустя один день въехать в РФ и

продолжать свое законное пребывание, то после изменений такая хитрость не получится. Теперь мигрант, выехав с территории Российской Федерации, может вернуться сюда не раньше, чем через 90 суток. Если мигрант нарушит срок временного пребывания, по отношению к нему наступает административная ответственность в виде штрафа с депортацией или запрещением на въезд в будущем.

При этом в настоящее время нарушение визового режима умышленно или по неосторожности остается самым распространенным. По законодательству иностранный гражданин, незаконно находящийся в РФ, подлежит учету, фотографированию, государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением сведений в центральный банк данных. В случае нарушения установленных законом правил пребывания в Российской Федерации, иностранный гражданин может быть привлечен к административной ответственности, а в некоторых случаях подлежит депортации или административному выдворению [33].

Согласно данным, предоставленным Федеральной миграционной службой России, в день оформляется до трех тысяч документов о запрете на въезд. Как правило, количество тех, кому устанавливается запрет на въезд, сопоставимо с количеством протоколов о нарушении миграционного законодательства мигрантов, находящихся в России. В настоящее время сотрудники ФМС России применяют Кодекс об административных правонарушениях [22], в частности ст. 18.8, по которой при наличии двух нарушений миграционного законодательства иностранному гражданину запрещается въезд в Российскую Федерацию.

Специфика административной ответственности за миграционные правонарушения заключается в том, что соответствующие нормы КоАП РФ (ст. 18.8-18.20, 19.27) своим общим видовым объектом административно-правовой защиты имеют миграционные общественные отношения. Под миграционными общественными отношениями понимаются общественные

отношения, формирующиеся в процессе продолжительного пребывания иностранных лиц на территории России.

За нарушение законодательства в сфере миграционного порядка предусмотрена так же уголовная ответственность. Уголовный кодекс РФ, в частности ст. 322, устанавливает ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации, а ч. 1 ст. 322 УК РФ – ответственность за организацию незаконной миграции.

В 2013 году Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен двумя статьями об уголовной ответственности за фиктивную регистрацию граждан (ч. 2 ст. 322) и за фиктивную постановку на учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания в жилом помещении РФ (ч. 3 ст. 322). В пояснительной записки к данному законопроекту разработчики указали следующее: «положение законопроекта направлены на обеспечение соблюдения гражданами и должностными лицами правил регистрационного учета граждан по месту пребывания или месту жительства в пределах Российской Федерации, а также на обеспечение соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства и должностными лицами правил миграционного учета иностранных лиц и лиц без гражданства в Российской Федерации».

В ч. 2 ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации указывается, что фиктивной регистрацией гражданина России по месту пребывания или по месту жительства является регистрация на основании заведомо ложных сведений или документов или его регистрация в жилом помещении без намерения проживать в этом помещении. Либо регистрация без намерения собственника жилого помещения предоставить это помещение для проживания регистрируемого лица.

Часть 2 статьи 322 УК РФ размещена в главе о преступлениях против порядка управления, поэтому объектом данного преступления является законная деятельность должностных и иных лиц. Таким образом, речь идет о

специальном субъекте и иных лицах, осуществляющих регистрацию граждан России по месту пребывания и месту жительства.

В Федеральном законе № 155-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [33] указываются требования к деятельности лиц, которые связаны с привлечением к труду иностранной рабочей силы. Согласно ч. 1-4 ст. 13 Федерального закона иностранные граждане и лица без гражданства обладают правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, использовать свое имущество и способности для предпринимательской или иной незапрещенной законом экономической деятельности. Работодателем по данному закону является физическое или юридическое лицо, которое получило в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и которое использует труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. Кроме того, работодателем может выступать иностранный гражданин или лицо без гражданства, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Анализируя выше указанный Федеральный закон, можно прийти к выводу, что привлечение к труду на территории Российской Федерации иностранного гражданина должно проходить только в том случае, если у иностранного гражданина имеется разрешение на работу либо специальный патент, если иностранный гражданин или лицо без гражданства планирует трудоустроиться у физического лица. Также должны быть соблюдены требования законности нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации.

Ст. 11 Трудового кодекса РФ говорит о том, что на территории РФ существуют правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, которые распространяются на трудовые отношения с участием иностранных граждан, лиц без гражданства,

организаций, созданный или учрежденных иностранными гражданами, лицами без гражданства либо с участием международных организаций и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В случае нарушения трудовых прав иностранных граждан и лиц без гражданства наряду с нарушением миграционного законодательства, лица, допустившие неправомерные действия и (или) бездействия, могут быть привлечены к ответственности в связи с неисполнением трудового законодательства.

В 2020 году в России за нарушения, допускаемые в сфере миграционного законодательства, в качестве санкций установлены в большинстве случаев штрафы. Тем не менее, взыскания могут выражаться и в других формах, к примеру, депортация, наложение запрета на въезд на российскую территорию в течение определенного временного промежутка. Миграционными правилами регламентирован порядок пребывания иностранцев на российской территории. В связи с чем достаточно просто установить, что субъектами правонарушений в области миграции, учета иностранцев в РФ, режима пересечения госграницы и пребывания в государстве выступают апатриды-нерезиденты и иностранцы, находящиеся постоянно либо временно на территории государства.

В вопросах посещения нерезидентами российской территории, а вместе с тем организации учета мигрантов в 2020 году в подавляющем большинстве случаев осуществляют деятельность три субъекта (стороны):

- сам гражданин другого государства либо апатрид-нерезидент;
- физическое либо юридическое лицо – резиденты РФ, которые выступают принимающей стороной;
- госорган в области миграционной политики [9, с. 261].

Юридическая ответственность установлена за достаточно большое число нарушений в миграционной области. Получившие самое значительное распространение возможно разделить на следующие три группы:

- неисполнения порядка предоставления-получения работы для иностранцев в отечественных фирмах;
- правонарушения, которые связаны с определенным режимом пребывания нерезидентов в РФ;
- неисполнение законодательства в области учета мигрантов одной из сторон процесса [60, с. 321].

В первую группу включаются отдельные проступки, связанные с порядком въезда-выезда и пребывания в России. К таковым законодателем отнесены:

- нарушение режима, предусмотренного для лиц, которые проезжают через РФ транзитом;
- отсутствие обязательных для проезда, пребывания и передвижения в пределах госграницы России документов;
- нарушение правил въезда в пределы российской территории;
- пропуск срока постановки на учет в государственный орган в миграционной сфере;
- неверно указанная в миграционной карте либо других документах цель визита в государство;
- попытка получить право въезда на территорию страны либо разрешить другие проблемы посредством предоставления ложных сведений о себе, а также применение для этих же целей фальсифицированных документов [28, с. 31].

Все перечисленные нарушения включены в разряд административных проступков. За их совершение наступает неизбежная юридическая ответственность. В случае, когда противоправное деяние обнаружено не сразу, в связи с чем лицо не получило взыскание лично за период нахождения на территории государства, совершенное правонарушение должно быть внесено в базу МВД РФ для иностранцев и впоследствии станет

существенным препятствием для повторного посещения страны. Подобная ситуация также является основанием для запрета на въезд в Россию.

По состоянию на 2020 год за приведенные выше правонарушения устанавливается такая юридическая ответственность, как выдворение и штрафы. Наложение штрафа возможно в размере от двух до пяти тысяч рублей. В качестве дополнительного взыскания, не обязательного, но возможного в связи с ужесточением миграционной политики в 2020 году на территории России, может применяться выдворение за пределы России.

Еще одной характерной чертой административной ответственности за нарушения в области миграции иностранцев является возможность применения такого характерного вида административного наказания, как административное выдворение.

Административное выдворение за пределы территории России иностранцев, а также лиц, которые не имеют гражданства, законодательное определение которого представлено в нормах в ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ, заключено в контролируемом и принудительном перемещении перечисленных граждан и лиц через государственную границу России за ее пределы, а в случаях, которые устанавливаются российским законодательством, в самостоятельном и контролируемом выезде иностранцев, а также лиц, которые не имеют гражданства, с российской территории.

В настоящий момент Российская Федерация не сталкивалась с большими миграционными потоками. Однако, опираясь на опыт таких зарубежных стран, как Германия, Франция, Великобритания, Соединенные штаты Америки, которые проводят активную миграционную политику, следует заметить, что эффективной и приносящей реальные результаты политику в данной области необходимо ориентировать на конкретные количественные статистические данные.

В качестве дополнительного взыскания, не обязательного, но возможного в связи с ужесточением миграционной политики в 2019 году на территории России, может применяться выдворение за пределы России.

Следующая группа – нарушения в области трудовых прав иностранных граждан и порядка реализации ими трудовой функции на территории России.

Со стороны иностранного гражданина могут выражаться в виде следующих действий:

- осуществление любой деятельности без оформления в государственных органах в миграционной области соответствующего документа – разрешения либо патента;

- невыполнение ограничений, которые установлены для трудовой деятельности иностранных граждан.

Штрафы за подобные деяния назначаются от двух до пяти тысяч рублей, также имеется вероятность выдворения иностранных граждан.

Один из разделов утвержденной Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года [23] посвящен информационно-аналитическому обеспечению рассматриваемого вопроса. Это необходимо для того, чтобы выработать оптимальный механизм регулирования миграционных процессов путем постоянного мониторинга количественного состава мигрантов, пребывающих в Российскую Федерацию, количественного состава населения страны, который включает в себя так же анализ большого объема различного рода информации.

Совершение преступных действий по незаконному пересечению государственной границы Российской Федерации, обычно, происходит иностранным гражданином с целью поиска нелегальной работы. Что в результате наносит ощутимый ущерб в сфере трудовых отношений, участником которых может стать российский гражданин. Это выражается в нехватке рабочих мест российским гражданам на территории страны.

Экономист И. Делягин подсчитал, что в строительной сфере задействовано около 6,5 миллионов иностранных граждан [48].

Среди функций, которые исполняют санкции за нарушения в сфере миграционного законодательства, можно выделить следующие:

- воспитание, которое представляет собой формирование человеческого поведения в рамках, исключающих последующее привлечение к ответственности;

- кара – негативные последствия отрицательного деяния;

- профилактика – снижение у иных лиц желания совершать неправомерные схожие деяния.

Подводя итог, можно сформулировать вывод о том, что спецификой административной ответственности за миграционные правонарушения является определенная положениями КоАП РФ ответственность иностранных лиц и организаций, а также отечественных физических и юридических лиц за деяния, которые предусматриваются ст. 18.8-18.20, 19.27 КоАП РФ, нарушающих регулируемые положениями отечественного законодательства общественные отношения в области незаконной миграции, условий и порядка проживания (пребывания) иностранных лиц на территории России, их миграционного учета, а также осуществления трудовой и других видов экономической деятельности, за которые устанавливается наступление последствий в виде административного штрафа, административного приостановления деятельности и (либо) административного выдворения.

Отсутствие единого понятийного аппарата приводит к проблемам методологии исследования понятий «миграция», «миграционная безопасность».

В этом аспекте весьма своевременным представляется предложение А.В. Семеновой о разработке и принятии Стратегии развития миграционного законодательства, реализация которой предполагает определение базовых

понятий в сфере миграции, механизма реализации государственной миграционной политики, полномочий контрольно-надзорных органов за миграционными процессами, разработку локальных актов в сфере миграции и т.д.[51]. Ранее уже предпринималась попытка урегулировать миграционные процессы на законодательном уровне и объединить ряд нормативно-правовых актов различной юридической силы в одном.

Так, Проект ФЗ «О миграции в Российской Федерации», инициированный Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, Законодательным Собранием Краснодарского края, в декабре 2000г. был внесен для рассмотрения в Государственную Думу ФС РФ, однако 12.05.2004г. был ею отклонен.

Вместе с тем, отсутствие единого источника, представляющего собой правовую базу для осуществления миграционного контроля, представляет собой серьезную проблему для регулирования миграционных процессов, соблюдения прав мигрантов, обеспечения миграционной безопасности в целом.

2 Анализ практики привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации

2.1 Анализ административной практики по ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», по ст. 18.8, 18.9, 18.12, 19.27 КоАП РФ

Для лиц, являющихся виновными в нарушении законодательства в сфере миграционного учета граждан, ответственность, которая предусмотрена ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. от 01.05.2019 г.) [34], наступает в соответствии с положениями российского законодательства.

Нормы, которые закреплены Федеральным законом № 109-ФЗ, подлежат применению к правовым отношениям, сформировавшимся до дня его вступления в силу (ст. 25) [34], и распространяются на следующие категории иностранцев: зарегистрированных на день вступления в силу ФЗ № 109-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» по месту пребывания и признающихся состоящими на миграционном учете по месту пребывания до окончания сроков временного пребывания, устанавливаемых положениями отечественного законодательства, либо до истечения срока действия визы. Данные лица подлежат постановке на миграционный учет в случае смены места пребывания на российской территории; иностранцев, которым предоставлено разрешение на временное проживание, и зарегистрированным в России по месту временного проживания на день вступления в силу данного закона, которые имеют право

зарегистрироваться по месту жительства в течение времени действия разрешения на временное проживание в порядке, установленном положениями анализируемого федерального закона; постоянно проживающих в России иностранцев, которые зарегистрированы по месту жительства на день вступления в силу данного закона, подлежат регистрации по месту жительства в соответствии с его нормами при смене места проживания в России.

Основной формой контроля ОВД за соблюдением миграционного законодательства является проверка (документарная или выездная), к участию в которой на основе мотивированного запроса могут привлекаться как должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, включая сотрудников ОВД, проходящих службу в различных подразделениях МВД, а также иные лица в качестве специалистов. Порядок проведения проверок в сфере соблюдения миграционного законодательства в достаточной степени детализирован, вместе с тем, как показало исследование, требуют конкретизации основания для проведения внеплановых проверок в целях снижения пределов усмотрения должностных лиц и минимизации коррупционных рисков.

Выездную проверку проводят по месту нахождения проверяемого лица и (или) ведения им деятельности. В Административном Регламенте определены основания для проведения плановых и внеплановых выездных проверок. Вместе с тем, как показывает практика, необходимо конкретизировать такое основание для проведения внеплановых проверок как мониторинг соблюдения обязательных требований, поскольку действующая формулировка предусматривает широкие возможности усмотрения контролирующих органов и создает коррупционные риски.

Практика свидетельствует о низкой эффективности плановых проверок. С учетом специфики миграционных отношений эпизодический характер контрольно-надзорной деятельности (плановые проверки, рейды) не

может обеспечить надлежащего результата: требуется систематическая непрерывная деятельность в сфере миграционного контроля. В этой связи представляется достаточно аргументированным мнение об исключении действия ФЗ РФ № 294-ФЗ из области миграционного контроля в части проведения плановых проверок.

Статья 18.8 КоАП РФ дополнена новой частью, которой устанавливается административная ответственность с обязательным выдворением иностранца, а также лица без гражданства за пределы России в случае нарушения иностранцем либо лицом, не имеющим гражданства, режима проживания (пребывания) на территории России, которое вырежется в отсутствие документов, подтверждающих право на проживание (пребывание) в России, либо в случае утраты данных документов, в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда с территории России по истечении определенного срока пребывания [22].

За установленные правонарушения, которые совершены на территории Москвы и Московской области, определена специальная повышенная административная ответственность. К данным правонарушениям отнесены нарушение иностранцем либо лицом, не имеющим гражданства, правил въезда на территорию России или режима проживания (пребывания) на российской территории, которое выражается:

- в отсутствии документов, подтверждающих право на проживание (пребывание) в России, либо в случае утраты данных документов, в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда с территории России по истечении установленного срока пребывания;

- в нарушении определенных правил въезда на территорию России, в нарушении правил миграционного учета, передвижения либо порядка избрания места жительства или пребывания, транзитного проезда через территорию России, в невыполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания на территории России;

– в несоответствии заявленной цели въезда на территорию России, фактически осуществляемой в период проживания (пребывания) на территории России, либо роду занятий.

Важно отметить, что административное выдворение за пределы России иностранца либо лица, которое не имеет гражданства, в форме контролируемого самостоятельного выезда с территории России не используется для иностранцев, а также лиц без гражданства, которые привлекаются к административной ответственности за вторичное в течение года совершение административного правонарушения.

Также были внесены изменения в положения Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», направленные на детализацию оснований, при которых въезд на территорию России для иностранца либо лица без гражданства не разрешается. Помимо этого, определены ранее отсутствовавшие основания, при которых въезд на территорию России иностранцу либо лицу, которое не имеет гражданства, не будет разрешен. К числу новых направлений ответственности за нарушение миграционного законодательства возможно отнесение ведения ответственности за непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению приглашенного иностранца [28, с. 34].

Как вытекает из ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [33], административное выдворение иностранца за пределы РФ производится за счет средств выдворяемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия данных средств либо в случае, если иностранный сотрудник принят на работу с нарушением определенного этим законом порядка использования и привлечения иностранных сотрудников, - за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства либо консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной

организации или ее представительства, юридического или физического лица, которым оформлено приглашение на въезд на территорию России, то есть приглашающей стороны.

Одновременно с этим законодателем определено, что невыполнение определенных обязанностей влечет за собой привлечение к ответственности, которая предусматривается нормами ст. 18.9 КоАП РФ, как для приглашающей, так и для принимающей стороны. Помимо этого, с 11 января 2013 г. устанавливается специальная ответственность за непринятие приглашающей стороной мер по материальному, жилищному и медицинскому обеспечению приглашенного иностранного гражданина либо лица без гражданства в период его пребывания на территории России.

Тем не менее, анализируемый состав административного правонарушения видится недостаточно определенным. Изначально не ясен состав мер по материальному, жилищному и медицинскому обеспечению приглашенного иностранца. Формулировка административной ответственности за непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению иностранцев определяет широкие дискреционные полномочия для правоприменителей, что, в свою очередь, говорит о потенциальной коррупциогенности нормы [59, С. 20].

Важно привести анализ и статьи 18.12 КоАП РФ «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации», согласно которой не выполнение вынужденным переселенцем либо беженцем при смене места жительства либо пребывания обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, которым осуществляется федеральный государственный надзор (контроль) в области миграции, к которому он прикреплен, а равно не выполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, которым осуществляется федеральный государственный надзор (контроль) в

области миграции, по новому месту жительства или пребывания либо несообщение беженцем в определенный территориальный орган федерального органа исполнительной власти, которым осуществляется федеральный государственный надзор (контроль) в области миграции, о смене фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, а также о приобретении российского гражданства либо гражданства (подданства) другого государства, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч пятисот рублей.

Вынужденным переселенцем, признается гражданин Российской Федерации, который покинул место жительства вследствие совершенных в отношении его либо членов его семьи насильственных действий либо преследования в других формах или вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку национальной либо расовой принадлежности, языка, вероисповедания, а также по признаку принадлежности к конкретной социальной группе либо политических убеждений, которые стали поводами для проведения враждебных кампаний в отношении определенного лица либо группы лиц, массовых нарушений общественного правопорядка (ст. 1 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», в ред. Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ).

Вынужденным переселенцем может быть признан российский гражданин, который был вынужден покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибыть на территорию России; гражданин России, который был вынужден покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибыть на территорию иного ее субъекта; иностранец, либо лицо, которое не имеет гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории России и сменившее место жительства в пределах территории России по указанным обстоятельствам, или гражданин бывшего СССР, который постоянно

проживал на территории республики, которая входила в состав СССР, получивший статус беженца в России и утративший данный статус в связи с приобретением российского гражданства, при наличии обстоятельств, которые препятствовали этому лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории России.

Правовое положение лица, которое ходатайствует о признании его беженцем либо вынужденным переселенцем, и лица, для которого представляется статус вынужденного переселенца либо беженца, согласно нормам, изложенным в статьях ст. 4, 5 Закона РФ «О вынужденных переселенцах», и положениях статьи 1 Федерального закона «О беженцах» отличается.

Учет лиц, которые ходатайствуют о признании беженцами, либо лиц, которые признаны беженцами, и членов их семей, а также лиц, которые получили временное убежище, проводит Федеральная миграционная служба МВД России.

В связи с чем, вынужденный переселенец при изменении места жительства перед выездом имеет обязанность по снятию с учета в территориальном органе миграционной службы и в течение месяца постановке на учет в территориальном органе миграционной службы, а также каждый год проходить переучет в сроки, которые устанавливаются территориальным органом миграционной службы (п. 2 ст. 17 Федерального закона «О беженцах»).

Помимо этого, с целью контроля за осуществлением лицом, которое признано беженцем, и прибывшими с ним членами его семьи прав и выполнением обязанностей, установленных Федеральным законом «О беженцах», в территориальном органе миграционной службы по месту учета беженца осуществляется обязательный переучет.

Место временного содержания лиц, которые ходатайствовали о признании беженцами, является федеральным государственным

учреждением системы ФМС МВД России, прием в которое производится по направлению, которое выдается территориальным органом миграционной службы либо по его поручению постом иммиграционного контроля, и предназначено для пребывания иностранцев, а также лиц без гражданства, которыми подано в пункте пропуска через Государственную границу РФ ходатайство о признании беженцами на территории РФ, а также прибывших с ними членов их семей на период предварительного рассмотрения ходатайств.

При получении лицом разрешения на постоянное проживание на территории РФ или приобретении гражданства РФ лицо статус беженца утрачивает (п. 1 ст. 9 Федерального закона «О беженцах»).

Дела об административных правонарушениях, которые предусматриваются данной статьей, подлежат рассмотрению мировыми судьями.

Так, к примеру, 03 июля 2017 года мировой судья судебного участка 2 Железнодорожного судебного района г. Ростов-на-Дону Серопян Н.В., в открытом судебном заседании рассмотрев материалы дела об административном правонарушении в отношении ПКТ, гражданки Украины, не трудоустроенной, ранее за совершение однородных административных правонарушений к административной ответственности не привлекавшийся, в совершении административного правонарушения, которое предусмотрено нормами ст. 18.12 КоАП РФ, установил, что в соответствии с протоколом об административном правонарушении, при обращении в ОП-3 УМВД России по г., по адресу: г., пр., д. 19 был выявлен факт нарушения режима пребывания в РФ гражданки Украины ПКТ, который выразился в невыполнении обязанностей по своевременной постановке на миграционный учет в территориальном органе исполнительной власти, который уполномочен на реализацию функций по надзору и контролю в области миграции [47].

Действия правонарушителя квалифицированы ОП-3 УМВД России по ст. 18.12 КоАП РФ.

При назначении административного наказания судом была учтена личность правонарушителя, характер содеянного, обстоятельства, отягчающие, а также смягчающие административную ответственность, которых не установлено.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 29.9 - 29.11 КоАП РФ, мировым судьей ПКТ признана виновной в совершении административного правонарушения, которое предусмотрено ст. 18.12 КоАП РФ, с назначением административного наказания в виде штрафа в доход государства в размере 2000 рублей.

Для устранения конкуренции между положениями административно-деликтного и уголовного права отдельными специалистами предлагается признать приоритет уголовного законодательства над административным в связи с поглощением уголовной противоправностью всех иных видов противоправности, поглощением составом преступления состава административного проступка и правонарушения.

2.2 Совершенствование практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения российского миграционного законодательства

Административная ответственность есть применение и реализация государственными органами и уполномоченными лицами административных наказаний к лицам, совершившим административные правонарушения, на основе и в порядке, установленным законодательством [22].

К административной ответственности за нарушение миграционного законодательства могут привлекаться иностранные граждане, лица без гражданства, граждане РФ, должностные лица государственных органов РФ и юридические лица, осуществляющие деятельность на территории РФ.

Самым распространенным и основным видом наказания в данной сфере является административный штраф.

Например, согласно ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ, нарушение иностранным гражданином правил въезда в РФ либо режима пребывания на территории РФ, выразившееся в несоответствие заявленной цели въезда (пребывания) с фактической, влечет наложение административного штрафа в размере от 2 до 5 тысяч рублей с административным выдворением за пределы РФ или без такового.

Однако, в данной норме предусматривается и дополнительная мера наказания, остающаяся на усмотрение лица, рассматривающего дела.

Административное выдворение является второй по распространенности мерой наказания за нарушение миграционного законодательства. В ряде норм (ч. 1 и ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ, ч. 1 и ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ и др.) данное наказание является дополнительным и может не применяться, в других нормах (ч. 2 и ч. 3 ст. 18.10 КоАП РФ, ч. 3.1, ч. 4 и ч. 5 ст. 18.8 КоАП РФ) применяется совместно с основным видом наказания.

Административное выдворение, будучи мерой наказания, является принудительным и контролируемым перемещением иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в некоторых случаях их самостоятельным контролируемым выездом [11]. Данная мера наказания может быть назначена только судом, если правонарушение не было совершено при въезде на территорию РФ. В таком случае наказание назначает уполномоченный работник пограничного органа - Пограничной Службы ФСБ России.

Исходя из определения административного выдворения, можно выделить два подвида данного наказания.

Принудительное выдворение, осуществляемое силами ФССП или ПС ФСБ России за счет средств федерального бюджета, и самостоятельный выезд, осуществляемый силами выдворяемого иностранного гражданина за счет средств этого же лица либо за счет средств пригласившей его стороны и контролируемый МВД РФ [33].

При принудительном выдворении лицо до исполнения наказания содержится в специальном учреждении либо в специально отведенном помещении. При этом срок нахождения в данных местах никак не ограничен, что естественно является проблемой.

Во-первых, иностранцы содержатся в этих местах за счет федеральных средств и с каждым днем на них тратится все больше и больше.

Во-вторых, содержание в специальных учреждениях и специально отведенных помещениях можно расценивать как дополнительную меру наказания, не установленную законодателем в КоАПе, ведь нахождение лиц в этих местах заключается, в частности в ограничение свободы перемещения.

Для решения этой проблемы необходимо ввести максимальный срок пребывания в специальных учреждениях и специально отведенных помещениях в размере 7–15 суток, после чего начинать исполнение процедуры административного выдворения.

К юридическим лицам и иным лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, помимо административного штрафа, может быть применено административное приостановление деятельности, заключающееся во временном прекращении деятельности, несущей предпринимательский характер [22].

Данный вид наказания предусмотрен за незаконное привлечение иностранцев к трудовой деятельности, нарушение правил привлечения к трудовой деятельности на торговых объектах, а также за незаконную

деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей. (ст. 18.16 КоАП РФ, ч. 1, ч. 2, ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, ч. 2 ст. 18.13 КоАП РФ).

В рамках выбранного формата исследования невозможно в полном объеме и детально обосновать все «слабые места» существующей нормативно-правовой базы, а потому основное внимание предлагается обратить на следующее.

– В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по общему правилу не может быть вынесено по окончании двух месяцев (по делу, которое подлежит рассмотрению судом, - по истечении трех месяцев) со дня совершения правонарушения, тогда как за нарушение иммиграционных правил, правил проживания (пребывания) в России иностранных граждан, правил привлечения к трудовой деятельности в России иностранных граждан (в том числе иностранных работников) - по истечении 1 года со дня совершения административного правонарушения.

– Недостаточность сроков привлечения к административной ответственности при отсутствии возможности их приостановления (по аналогии с ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ) является также одним из факторов, который препятствует осуществлению института правовой помощи по делам об административных правонарушениях, которые совершаются иностранцами.

– В настоящее время для Российской Федерации актуальным и оправданным является установление в законодательстве более совершенных правовых механизмов, исключающих пребывание в стране иностранцев, игнорирующих требования российского законодательства.

– Административное выдворение, т.к. применение этого вида административного наказания возможно только по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Предусмотрено, что депортация может быть применима в случае, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства не покинуло пределы нашей страны по окончании конкретного срока в случаях:

– когда срок временного пребывания либо проживания иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации уменьшен на основании того, что изменились определенные условия либо перестали существовать обязательства, на основе лицу был разрешен выезд в страну;

– когда возможное разрешение на вид на жительство либо временное пребывание, которое выдается иностранному лицу могут быть аннулированы согласно основаниям, установленным в статье 7 и 9 [36].

Согласно статье 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ за совершение экстремистской деятельности граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства несут административную и уголовную ответственность в предусмотренном законодательстве РФ порядке. Иностранец и лицо без гражданства, которые осуществляют экстремистскую деятельность на территории нашей страны, вправе быть подвергнуты административному или уголовному наказанию.

После исполнения наказания в законную силу по отношению к нарушителям применяется депортация. Физический иностранный субъект, который осуществляет экстремистскую деятельность, а также осуществляет административное правонарушение, в этом случае депортация применяется и за осуществление административного правонарушения.

Главным из видов правонарушений, которые установлены статьей 18.8 КоАП Российской Федерации, за которые назначается административное выдворение, может являться нарушение иностранным гражданином и лицом без гражданства режима нахождения в РФ, которое отражается в уклонении от выезда из РФ по окончании конкретного срока нахождения.

Депортация может быть применена по таким же основаниям, как и административное выдворение. Различными законодательными актами за осуществление правонарушения применяется к нарушителям административное выдворение или депортация.

Порядок осуществления депортации иностранных граждан отчетливой регламентации в законодательстве Российской Федерации не имеет. Это связано с тем, что на основании п.4 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 №115-ФЗ данная мера пресечения реализуется «федеральным органом исполнительной власти, который ведает вопросами внутренних дел».

Перечень оснований для депортации иностранных субъектов за пределы Российской Федерации не может быть исчерпывающим. В ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» предусмотрено основание депортации в качестве принятия возможного решение о нежелании нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны.

Опираясь на п. «е» статьи 12 Федерального конституционного закона от 20.05.2001 № 3–ФКЗ «О чрезвычайном положении», выдворение совершается по отношению к субъектам, «которые нарушили режим чрезвычайного положения и не пребывают на территории, на которой введено чрезвычайное положение».

После этого обязаны быть установлены факты возможного нарушения режима чрезвычайного положения, т.е. нарушение предусмотренных правил временных ограничений, закрепленных в ст.11 закона.

В данном случае идет речь об иностранных гражданах и лицах без гражданства, которые проживают на территории Российской Федерации в качестве временно пребывающих.

Комендант территории, назначенный указом президента Российской Федерации вправе принимать решение о выдворении иностранных лиц. В

законе не установлены требования к порядку и содержанию возможному принятию решения о выдворение, как это должно быть предусмотрено, согласно статье 1 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав личности и основных свобод.

Извещение об административном задержании должно быть направлено в МИД РФ, которое вправе принимать меры к доведению полученной информации до сведения соответствующего консульского либо дипломатического представительства. Должностное лицо консульства либо сотрудник дипломатического представительства имеют право посетить задержанного.

Выдворение происходит путем официальной передачи лиц без гражданства либо иностранных граждан, на территорию которого данное лицо должно быть выдворено, либо в случае контролируемого самостоятельного выезда субъекта, который подлежит выдворению за границы России.

Резюмируя вышесказанное, необходимо сказать, что законодатель выстроил в РФ развитой механизм миграционной безопасности, который имеет своего рода сложно устранимые недостатки, но выполняет свои функции в полной мере.

В последние годы законодателем принят ряд мер по усилению административной ответственности за нарушения в области трудовой миграции. Изменения коснулись, как трудовых мигрантов, так и их работодателей: введение патентов вместо разрешений на работу и соответственно административной ответственности за трудовую деятельность без патента (ст. 18.10 КоАП РФ), а также ответственности работодателя за прием на работу трудовых мигрантов без патента (ст.18.15 КоАП РФ), обязательная дактилоскопическая регистрация трудовых мигрантов, распространение в отношении них патентной системы налогообложения [38], усиление административной ответственности

мигрантов и работодателей в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях [39] (где сконцентрировано около 50% трудовых мигрантов, прибывающих в РФ) с учетом более высоких доходов по сравнению с другими регионами, введение обязательного выдворения иностранного гражданина за повторное нарушение миграционных правил, введение системы обязательного извещения для трудового мигранта и его работодателя об изменении профессии, должности, сроках работ и пр. и административной ответственности за невыполнение указанных требований.

Принятые меры были нацелены на упорядочение трудовой миграции, выведение ее из теневого сектора экономики и рост доходов государственного бюджета.

На практике они позволили сделать учет мигрантов более прозрачным, что обусловлено необходимостью индивидуального обращения каждого в целях получения и продления своего патента и соответственно упростили проведение государственного контроля за данной категорией лиц, однако, как показывает проведенное исследование, большинство мигрантов избегает системы трудового учета и говорить о существенной эффективности принятых законодательных мер пока преждевременно.

Анализ законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что правовые нормы, регламентирующие ответственность за нарушения в сфере миграции, рассредоточены в разных главах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Соглашаясь с мнением С.В. Айрапетяна, отметим, что «часть составов административных правонарушений, содержащихся в главе 18 «Административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ» КоАП РФ, выходят за рамки ее объекта, часть включена в иные главы КоАП РФ» [4, с. 118] (в частности, в гл.19).

В целях совершенствования законодательства в сфере обеспечения миграционной безопасности представляется необходимым внести некоторые коррективы в КоАП РФ: консолидировать все составы административных правонарушений, связанных с нарушением миграционных правил, в одной главе – 18 КоАП РФ, с одновременным расширением ее видового объекта.

В обновленной версии название главы 18 предлагается сформулировать следующим образом: «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения миграционной безопасности РФ».

Несмотря на то, что на протяжении многих лет законодатель и правоведы (на основе успешного зарубежного опыта ряда европейских стран) [20; 30] признают необходимость кодификации российского миграционного законодательства, этот вопрос к настоящему времени остается нерешенным и требует дальнейших разработок. Еще в 2013г. председатель комитета ГД по делам СНГ и связям с соотечественниками Т.Н. Москалькова обосновала необходимость принятия Миграционного кодекса, который бы обобщил разрозненные многочисленные акты в миграционной сфере [25].

О необходимости дальнейшей работы по совершенствованию миграционного законодательства отмечается и в Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года [23].

Разделяя мнение ряда исследователей, отметим, что наряду с ужесточением ответственности за нарушение миграционного законодательства, разработкой «долгосрочных ориентиров в виде государственной концепции системного и комплексного управления миграцией» [12, с. 6] одним из важных направлений является совершенствование законодательной основы межведомственного взаимодействия в целях обеспечения миграционной безопасности, а также всесторонней регламентации деятельности контролирующих

государственных органов (включая МВД России) в механизме реализации государственной миграционной политики.

Миграционный учет является важным инструментом в сфере реализации государственной миграционной политики, позволяющим консолидировать и проанализировать информацию о миграционной ситуации в отдельно взятом регионе или в государстве в целом.

В конечном итоге служит решению задачи планирования развития отдельных регионов, управления в кризисных ситуациях и т.д. [5].

К полномочиям МВД в сфере миграции следует также отнести участие в нормотворчестве. Речь идет как о ведомственном нормотворчестве, так и участии в разработке законопроектов, касающихся реализации полномочий МВД в сфере миграции.

В частности, МВД России разработан проект ФЗ РФ, предусматривающий введение балльной системы привлечения мигрантов: в целях реализации экономической и демографической политики России МВД РФ предлагает допускать к постоянному проживанию на территории РФ только тех мигрантов, которые набрали установленное количество баллов.

Отметим, что до реформы 2016 года у ФМС России ввиду недостаточности полномочий возникали трудности с осуществлением розыска и задержания нелегальных мигрантов, подлежащих депортации и административному выдворению. Необходимость обращения за помощью к сотрудникам МВД РФ создавала дополнительные преграды в решении задач, что в итоге приводило к затягиванию сроков исполнения принятых решений.

Подводя итог сказанному, отметим, что МВД России и его территориальные органы наделены широкими полномочиями в сфере миграции.

Передача полномочий от ФМС России МВД России в рамках административной реформы 2016 года представляется целесообразной мерой с точки зрения консолидации правоохранительных функций в руках

ведомства, уполномоченного на осуществление не только административной деятельности, но и оперативно-розыскной, что, как представляется, в целом, при надлежащей организации внутриведомственного взаимодействия, позволит повысить эффективность деятельности по обеспечению миграционной безопасности.

ОВД по вопросам миграции уполномочены на осуществление контроля за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников.

Контроль проводится в следующих формах: выездной плановой, выездной внеплановой и документарной проверки.

Алгоритм организации и проведения проверки включает ряд административных процедур:

- а) принятие решения о проведении проверки;
- б) подготовка к проведению проверки;
- в) издание распоряжения о проведении проверки;
- г) проведение выездной проверки (в том числе совместной);
- д) проведение документарной проверки;
- е) составление акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом проверяемого лица, представителя проверяемого лица, собственника или иного владельца проверяемого объекта;
- ж) принятие по результатам проверки предусмотренных законодательством РФ мер.

Выездные и документарные проверки делят на плановые и внеплановые.

Кроме того, выездная проверка может быть совместной (с участием сотрудников других подразделений ОВД или иных правоохранительных органов).

Документарная проверка проводится по месту нахождения подразделения ОВД без выезда на проверяемый объект при наличии

оснований, предусмотренных пунктами 39.1 - 39.8 Административного регламента.

Целью выездной проверки является контроль за соблюдением миграционного законодательства следующими категориями лиц: «иностранными гражданами, пребывающими (проживающими) в Российской Федерации; юридическими лицами и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина.

Документарная проверка проводится на основании имеющихся сведений, содержащихся, в том числе, в информационных базах данных, сведений, полученных по запросам в органах государственной власти, от проверяемого лица, представителя проверяемого лица, собственника или иного владельца проверяемого объекта и иных организаций, необходимых для полного и всестороннего изучения обстоятельств в целях контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации.

Выездную проверку проводят по месту нахождения проверяемого лица и (или) ведения им деятельности. В рассматриваемом Административном Регламенте определены основания для проведения плановых и внеплановых выездных проверок. Вместе с тем, как показывает практика, необходимо конкретизировать такое основание для проведения внеплановых проверок как мониторинг соблюдения обязательных требований, поскольку действующая формулировка предусматривает широкие возможности усмотрения контролирующих органов и создает коррупционные риски.

Практика свидетельствует о низкой эффективности плановых проверок. С учетом специфики миграционных отношений эпизодический характер контрольно-надзорной деятельности (плановые проверки, рейды) не может обеспечить надлежащего результата: требуется систематическая непрерывная деятельность в сфере миграционного контроля. В этой связи представляется достаточно аргументированным мнение об исключении

действия ФЗ РФ № 294-ФЗ из области миграционного контроля в части проведения плановых проверок.

Таким образом, основной формой контроля ОВД за соблюдением миграционного законодательства является проверка (документарная или выездная), к участию в которой на основе мотивированного запроса могут привлекаться как должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, включая сотрудников ОВД, проходящих службу в различных подразделениях МВД, а также иные лица в качестве специалистов.

Порядок проведения проверок в сфере соблюдения миграционного законодательства в достаточной степени детализирован, вместе с тем, как показало исследование, требуют конкретизации основания для проведения внеплановых проверок в целях снижения пределов усмотрения должностных лиц и минимизации коррупционных рисков.

Заключение

Подводя итоги сказанному в выпускной квалификационной работе, резюмируем, что цели и задачи исследования в целом достигнуты.

В процессе работы был проанализирован комплекс источников – нормативных правовых актов и программных документов стратегического планирования в сфере миграции, научных статей, монографий, материалов авторефератов и диссертаций.

Таким образом, был успешно изучен круг вопросов правовой регламентации и практической реализации обеспечения миграционной безопасности в РФ, а также выявлены пути повышения его эффективности в современных условиях.

Несмотря на то, что на протяжении многих лет законодатель и правоведы признают необходимость кодификации российского миграционного законодательства, правовые нормы по осуществлению миграционного контроля рассредоточены в разных нормативно-правовых актах. Вместе с тем, отсутствие единого источника, представляющего собой правовую базу для осуществления миграционного контроля, представляет собой серьезную проблему для регулирования миграционных процессов, соблюдения прав мигрантов, обеспечения миграционной безопасности в целом.

Принятые за последние годы государственные меры были нацелены на упорядочение трудовой миграции, выведение ее из теневого сектора экономики и рост доходов государственного бюджета. На практике они позволили сделать учет мигрантов более прозрачным, что обусловлено необходимостью индивидуального обращения каждого в целях получения и продления своего патента и соответственно упростили проведение государственного контроля за данной категорией лиц, однако, как показывает проведенное исследование, большинство мигрантов избегает

системы трудового учета и говорить о существенной эффективности принятых законодательных мер пока преждевременно.

В настоящее время массовая миграция стала настоящим вызовом для значительного числа государств мира, при этом одни страны сталкиваются с проблемой настоящего исхода своего населения (сюда относятся государства с низким уровнем жизни, страдающие от вооруженных конфликтов и других проблем), в то время как другие (экономически и политически стабильные и потому привлекательные) вынуждены противостоять массовому наплыву иммигрантов. Сам по себе переезд отдельных групп людей для проживания в другую страну, как представляется, не должен вызывать больших трудностей в случае надлежащего законодательного регулирования. Проблемы начинают возникать, когда число иммигрантов из бедных стран превышает некое разумное число приезжих и государство не в состоянии их принять и обеспечить им возможности для интеграции. Иначе иммигранты вливаются в преступную среду и пополняют ряды либо преступников, либо жертв преступлений, следовательно, вопрос адаптации и интеграции иммигрантов представляется особо важным, когда речь идет о борьбе с преступностью, в которую вовлечены иностранцы.

Проведенное исследование вопросов административной ответственности за организацию незаконной миграции позволило сформулировать следующие выводы.

В целом, поставленные задачи исследования реализованы. При анализе исследуемой проблемы обращено внимание на общую характеристику организации незаконной миграции, в частности, раскрыты признаки организации незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства; организации их незаконного пребывания в Российской Федерации и незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Значительное место в данной работе занимает

вопрос о понятии и содержании действий по организации незаконной миграции.

Сделан вывод и рассуждения по тексту работы строились таким образом, что активные действия виновных лиц по обеспечению незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации, либо незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Подробно были проанализировано содержание действий по организации незаконной миграции.

Отмечен момент окончания рассматриваемого преступления применительно к каждому из альтернативных действий, указанных в диспозиции, сделан вывод о том, что преступление будет окончено с момента полного совершения одного из действий, перечисленных в диспозиции.

Помимо этого, обращено внимание к анализу административной практики по ст. 24 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», по ст. 18.8, 18.9, 18.12, 19.27 КоАП РФ.

Анализ законодательства об административных правонарушениях свидетельствует о том, что правовые нормы, регламентирующие ответственность за нарушения в сфере миграции, рассредоточены в разных главах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В целях совершенствования законодательства в сфере обеспечения миграционной безопасности представляется необходимым внести некоторые коррективы в КоАП РФ: консолидировать все составы административных правонарушений, связанных с нарушением миграционных правил, в одной главе – 18 КоАП РФ, с одновременным расширением ее видового объекта. В обновленной версии название главы 18 предлагается сформулировать следующим образом: «Административные

правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения миграционной безопасности РФ».

МВД России и его территориальные органы наделены широкими полномочиями в сфере миграции. Передача полномочий от ФМС России МВД России в рамках административной реформы 2016 года представляется целесообразной мерой с точки зрения консолидации правоохранительных функций в руках ведомства, уполномоченного на осуществление не только административной деятельности, но и оперативно-розыскной, что, как представляется, в целом, при надлежащей организации внутриведомственного взаимодействия, позволит повысить эффективность деятельности по обеспечению миграционной безопасности.

В качестве самостоятельного блока приведен материал о совершенствовании практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения российского миграционного законодательства.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдуллаев, Э. Э. Современные проблемы регулирования трудовых правоотношений с участием иностранных граждан на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 11 (96).
2. Аветисян А.Р. Незаконная миграция в России: состояние и перспективы // Проблемы предварительного следствия на современном этапе. – 2019. – С. 6-10.
3. Административное право. Часть 1: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина. — Пермь: ФКОУ ВПО Пермский институт ФСИН России, 2016. — 358 с.
4. Айрапетян С.В. Административные правонарушения в области миграции // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).-№2.-2014.-С.118.
5. Андрейцо С.Ю., Булатов Р.Б., Орловский Е.А. О необходимости совершенствования миграционной политики России в целях защиты прав человека // Миграционное право. 2016. № 3. С. 30-33.
6. Белогорцев А.Н., Макарова Л.И. Правовые аспекты противодействия незаконной миграции и коррупции как угрозам национальной безопасности Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 3. С. 179-181.
7. Болгова В.В., Новопавловская Е.Е. Правомерные цели и принципы миграционной политики в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2018. Т. 1. № 2. С. 58-65.
8. Бондырева С.К. Миграция (сущность и явление): Учебно-методическое пособие / Бондырева С.К, Колесов Д.В.- М.: Изд-во

Московского психолого-социального института; Воронеж: Изд-во «МОДЭК», 2007. 129 с.

9. Братановский С. Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. - 612 с.

10. Бреловская К.Н. К вопросу о содержании понятия «миграция» и преступлений, совершаемых в сфере организации незаконной миграции // Актуальные проблемы науки и практики: гатчинские чтения-2019. – 2019. – С. 354-357.

11. Бубнова Ю.Ю., Мамин А.С. Незаконная миграция в Российской Федерации: понятие, причины возникновения // Наука и образование: отечественный и зарубежный опыт. – 2019. – С. 237-241.

12. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019)

13. Васильев А.М., Копченко И.Е. Содержание административно-правового регулирования иммиграции // Миграционное право. 2017. № 4.-С.6

14. Глушкова В.Г. Миграционная политика в экономически развитых странах мира. Кнорус. 2013, 175 с.

15. Гокова О.В. Демография. - Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2014. - 424 с.

16. Государственная программа «По оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию, соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]// Официальный сайт ФМС России. – Дата обращения: 04.02.2020

17. Демография и статистика населения: учебник для академического бакалавриата / И. И. Елисеева [и др.]; под ред. И. И. Елисеевой, М. А. Клупта. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2017. - 405 с.

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

19. Зраева, И. М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. - 2018. - № 2.
20. Козлов В.Ф. Правовое регулирование миграционной безопасности в странах Западной Европы // Миграционное право. 2017. № 1. С. 35-38.
21. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.24.2020) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
23. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // Справочно-правовая система «Консультант плюс»: [Электронный ресурс]. – Дата обращения 02.02.2020
24. Лампадова С.С., Воронина О.В., Сахарова Т.А. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. Изд-во СанктПетербургского университета МВД России, 2017.- 392 с.
25. Москалькова Т.Н. Восстановить хрупкий баланс // Журнал Полиция. № 6-2013.-С.12.
26. Мукомель В.И. Эволюция политики России в области миграции и предоставления убежища с 1991 г. Аналитический обзор. [Электронный ресурс] // КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции.
27. Мухина А. Ю. Международная экономическая миграция - Москва: Лаборатория книги, 2011. 124 с.

28. Облезова (Харитоновна) А.О. Новое в миграционном законодательстве: введение ответственности за непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению приглашенного иностранного гражданина // Миграционное право. - 2013. - № 1. - С. 29-35.

29. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: – Доступ из справ.-правовой системы Гарант. – Текст: электронный.

30. О беженцах: Федеральный Закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 26.07.2019) // Российская газета от 20 марта 1993 г., N 54

31. О вынужденных переселенцах: Федеральный Закон от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) // Российская газета от 20 марта 1993 г., N 54

32. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // Собрание законодательства РФ, 19.08.1996, N 34, ст. 4029.

33. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2019). // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, N 30, ст. 3032.

34. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // "Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, N 30, ст. 3285.

35. О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 389-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 6954.

36. О пересечении инфекционных заболеваний, представляющих опасность, для окружающих и имеющие основанием для отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительства, или разрешение на работу в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 №188

37. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683

38. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 19.05.2010 №86-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 24.05.2010, N 21, ст. 2524.

39. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение»: Федеральный закон от 23.07.2013 № 207-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.07.2013, N 30 (Часть I), ст. 4040.

40. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005,

41. О Федеральной миграционной программе: Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668

42. Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения / В. И. Переведенцев. - М.: Наука, 2006. - С.34-37.

43. Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека-мигранта: доклад Генерального секретаря ООН от

9 августа 2013 г. А 68/292. URL: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/resources.shtml>. (дата обращения: 08.03.2020)

44. Прудникова Т. А. Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность : теоретико-методологические аспекты: монография - Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.

45. Прудникова, Т. А., Акимова С. А. Правовые модели административно-правового регулирования миграционных процессов // Вестник экономической безопасности. - 2016. - № 6.

46. Редкоус, В. М. Опыт кодификации миграционного законодательства в правовом пространстве Содружества независимых государств // Вестник Московского университета МВД России. - 2016. № 3.

47. Решение по делу 5-441/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2020)

48. Рост преступности среди гастарбайтеров. [Электронный ресурс]. – дата обращения: 01.02.2020

49. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Отв. ред. Т. И. Заславская. М.: АН СССР, Институт социологических исследований, 1987. С. 13-15.

50. Сазонова Н.В., Сазонова О.А. Об административно-правовом регулировании незаконной миграции // STUDIA HUMANITATIS. – 2019. № 3. – С. 11.

51. Семенова А.В. Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс.- 2016.-№2.

52. Смашникова Т.Б. Административно-правовое противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и республике Беларусь: сравнительно-правовой анализ. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск. - 2012. – 29 с.

53. Смольяков, А. А., Смольяков А. А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - 2016. - № 1. - с. 63–68.
54. Статистические сведения по миграционной ситуации // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://xn-b1aew.xn-p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 15.03.2020).
55. Степанов, В. А. Актуальные проблемы законодательства в сфере миграции: пути решения // Вопросы управления. - 2010. - № 12.
56. Сухов А. Н. Историко-психологический анализ реформ и модернизации России [электронный ресурс] : учеб. пособие / А. Н. Сухов. – 2-е изд., стереотип. – М.: ФЛИНТА, 2011. – 280 с.
57. Уголовное право России. Особенная часть.: учебник. 2-е изд., дополн. и перераб. / Под ред. В.И. Гладких. - М.: МЮИ, 2013. 404 с.
58. Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия. // Журнал международного права и международных отношений. - 2012. - № 4. - С.6-8
59. Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. - 2012. - № 11. - С. 20-22.
60. Чанбарисов А.Т. Международно-правовые основы противодействия незаконной миграции // Коренные народы современной России. – 2019. – С. 350-357.
61. Шкилев А. Н. Миграция: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. 36 с.
62. Эдилова, Р. Э. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в России: проблемы и пути их преодоления // Молодой ученый. - 2012. - № 2. - с. 204-206.
63. Юдина Т.Н. Миграция. Словарь основных терминов. - Москва: РГСУ, Академический Проект, 2013. 480 с.