

**О. В. КАТАЕВА**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА НАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ  
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ  
БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Монография*

Издательство  
Воронежского государственного университета  
2010

УДК 342.9:351.756(470)  
ББК 67.410  
К29

Научный редактор —  
д-р юрид. наук, проф.,  
заслуженный деятель науки РФ *Ю. Н. Стариков*

Рецензенты:  
д-р юрид. наук, проф. *И. И. Веремеенко*,  
канд. юрид. наук *С. Н. Клепиков*

**Катаева О. В.**

К29     Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : монография / О. В. Катаева. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. — 180 с.

ISBN 978-5-9273-1682-3

В монографии рассматриваются проблемы и перспективы формирования государственной миграционной политики, понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также административные правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и проблемы производства по делам об административных правонарушениях. Значительное внимание уделено разработке предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование административно-деликтного законодательства, регулирующего миграционные отношения.

Для преподавателей, аспирантов и студентов, курсантов и слушателей юридических вузов и факультетов, практических работников органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы России, а также всех интересующихся данной проблемой.

УДК 342.9:351.756(470)  
ББК 67.410

ISBN 978-5-9273-1682-3

© Катаева О. В., 2010  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательство Воронежского  
государственного университета, 2010

## ВВЕДЕНИЕ

---

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

На фоне мирового финансового кризиса, негативно отразившегося на экономике государств СНГ, возможен значительный отток трудовых ресурсов из стран-доноров на территорию Российской Федерации. Можно прогнозировать, что тенденция к увеличению количества мигрантов, въезжающих в страну, сохранится, будет протекать параллельно с уменьшением спроса на трудовые ресурсы, и, как следствие, сокращением количества вакантных мест для замещения иностранными работниками.

Подобная ситуация чревата тем, что на рынке труда может оказаться достаточно большая, социально незащищенная, дезорганизованная масса иностранных граждан. В настоящее время практически не осуществляется деятельность по фиксации и обобщению сведений о количестве безработных трудовых мигрантов, в полной мере не задействован механизм оказания услуг по их трудоустрой-

ству<sup>1</sup>. В результате значительное количество иностранных граждан, легально пребывающих на территории государства, со временем может перейти в категорию нелегалов и пополнить ряды преступных сообществ, дестабилизирующих криминогенную обстановку в стране.

В этих условиях чрезвычайно повышается актуальность исследования административно-правовых средств противодействия правонарушениям в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, основу которых составляет административная ответственность. За совершение данных правонарушений к административной ответственности привлекаются физические и юридические лица при условии совершения ими противоправного, виновного действия или бездействия, предусмотренного КоАП РФ и соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

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

В настоящее время продолжается работа по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации: в составы административных

---

<sup>1</sup> См.: Аналитические материалы УФМС России по Белгородской области за 2008 год.

правонарушений, предусмотренных статьями КоАП РФ, внесены изменения, обусловленные развитием отечественного законодательства в сфере миграции; в законе появились новые составы административных правонарушений в данной сфере; за ряд правонарушений увеличены размеры административных штрафов, кроме того, за нарушения в сфере трудовой миграции в отношении юридических лиц введена мера административного наказания — административное приостановление деятельности.

Изменение миграционной ситуации, внесение изменений и дополнений в КоАП РФ требуют научного осмысления актуальных вопросов института административной ответственности в общетеоретическом и практическом, прикладном плане. Нами предпринята попытка рассмотреть теоретические и практические вопросы дальнейшего совершенствования деятельности Федеральной миграционной службы и органов внутренних дел Российской Федерации в данной сфере.

Объектом исследования стал комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе установления и применения административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России; основной целью — анализ теоретических и практических проблем, возникающих в процессе реализации административной ответственности за нарушения в данной области; формирование обоснованных предложений, направленных на совершенствование административного законодательства в области изучаемого направления.

На основе обобщения научных знаний по вопросу реализации административной ответственности за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, анализа нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации в области миграции, выявления пробелов правового регулирования в сфере рассматриваемых правоотношений формируются рекомендации по

совершенствованию соответствующего законодательства. Изучение особенностей производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России способствовало разработке предложений по изменению административно-деликтного законодательства Российской Федерации и ее субъектов, а также нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

В ходе исследования использовались различные источники информации, в том числе статистические базы данных УВД Белгородской области и других субъектов Российской Федерации, материалы периодической печати, опросов и анкетирования служащих государственной правоохранительной службы.

## Г л а в а 1

# МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕР ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

---

### § 1. Миграционная политика Российской Федерации: проблемы и перспективы формирования

Миграция в современном понимании представляет собой многогранное явление, носящее глобальный характер и имеющее сложную причинно-следственную структуру. В связи с этим остро стоит проблема научного и практического обеспечения ее правового регулирования. «Проблемы в сфере миграции существуют, они видоизменяются, и их надо решать в рамках глубоко продуманной и осмысленной государственной миграционной политики»<sup>1</sup>. Эффективная, научно обоснованная, реалистическая миграционная политика сегодня является залогом процветания и благосостояния нации и общества. Но нельзя уяснить ее суть, не определив, что же такое политика вообще.

---

<sup>1</sup> *Бобырев В. В.* Законодательная деятельность — основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. № 1.

Термин «политика» (греч. *politika* — государственные и общественные дела) — один из наиболее употребляемых в общественном лексиконе. В традиционном понимании это «область взаимодействия между классами, партиями, народами, государствами, социальными группами, властью и населением, гражданами и их объединениями»<sup>2</sup>.

Роль политики как особой сферы общественной жизни обусловлена тремя ее свойствами: 1) универсальностью, всеобъемлющим характером, способностью воздействовать практически на любые стороны жизни, элементы общества, отношения, события; 2) включенностью, или проникающей способностью, т.е. возможностью безграничного проникновения и, как следствие, 3) атрибутивности — способностью сочетаться с неполитическими общественными явлениями, отношениями и сферами<sup>3</sup>.

Политика — многоплановое и многоаспектное явление. Существует множество видов и разновидностей политики: внутренняя и внешняя, национальная, экономическая, социальная и т.д. Под социальной политикой, в частности, понимается система идей, установок, целей, методов и средств, с помощью которых осуществляется регулирование отношений между гражданами, социальными группами, нациями по поводу их места в обществе и обеспечения непосредственной жизнедеятельности<sup>4</sup>. Одна из важнейших составляющих социальной политики государства — миграционная политика, которая, вместе с тем, занимает самостоятельное место в государственной политике.

Миграционные процессы являются составляющей проблемы обеспечения национальной безопасности в России. При этом вопросы миграции рассматриваются в различных

---

<sup>2</sup> Политология для юристов : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2002. С. 122.

<sup>3</sup> См.: Политология : учебник / под ред. М. А. Василюка. М. : Гардарики, 2005. С. 10.

<sup>4</sup> См.: *Канибер Ю. Н.* Административно-правовые меры контроля миграционных процессов : учеб. пособие. Белгород : БелЮИ МВД России, 2005. С. 40.

аспектах обеспечения безопасности страны — военном, экономическом, международном, социальном, демографическом, культурном, этническом, эпидемиологическом и др. Четко сформированная миграционная политика должна быть направлена на то, чтобы контролировать, а при необходимости и воздействовать, изменять численность, состав, направление движения, место нахождения мигрантов, влиять на их интеграцию в принимающую среду. Миграционная политика требует системно-научного подхода, она является предметом изучения социологии, демографии, истории, политологии и других наук, однако единого мнения по определению самого понятия «миграционная политика» на сегодняшний день в современной науке нет.

Так, авторы российской энциклопедии социальной работы полагают, что миграционная политика — это «совокупность социально-политических концепций и взглядов на миграционную ситуацию, складывающихся в органах управления государством конкретных социально-экономических мероприятий, принимаемых государством по регулированию миграционных процессов, мероприятий, направленных на создание условий для обустройства и социальной адаптации легальных мигрантов, репатриантов, вынужденных переселенцев, беженцев и других категорий мигрантов»<sup>5</sup>.

Наиболее универсальной можно считать точку зрения Л. Л. Рыбаковского: «Миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества»<sup>6</sup>. Однако данная

---

<sup>5</sup> Канибер Ю. Н. Указ. соч. С. 40—41.

<sup>6</sup> Цит. по: Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России // Профессионал. 2006. № 4. С. 38.

формулировка не называет объекты регулирования миграционной политики. В связи с этим мы предлагаем следующую дефиницию рассматриваемого понятия: *миграционная политика — это комплекс идей, концептуально объединенных средств и мероприятий, относящихся к сфере государственного управления, регулируемых правовыми нормами, направленными на упорядочение миграционных процессов, защиту прав мигрантов и интеграцию их в принимающую среду, а также преодоление негативных последствий стихийной миграции.*

О необходимости правового регулирования миграционных процессов в нашей стране заговорили в начале 1990-х гг. Это было связано с преодолением изоляции России на международной арене и распадом СССР<sup>7</sup>. Произошедшие изменения — в частности, упрощение порядка въезда в Россию, «прозрачность» государственных границ — привели к резкому увеличению масштабов иммиграции. Чтобы осуществлять контроль за миграционными процессами в сложившихся условиях, государству была необходима новая миграционная политика.

Первым основополагающим правовым актом Российской Федерации, заложившим основы целенаправленной миграционной политики на длительный период времени, определившим ее цели и задачи, стал Указ Президента РФ № 1668 от 9 августа 1994 г., утвердивший Федеральную миграционную программу Российской Федерации, в которой впервые были предприняты попытки определить понятия, цели и задачи государственной политики в области миграции: «Первоочередной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а так-

---

<sup>7</sup> См.: *Немытина М. В.* Тенденции формирования правовой миграционной политики России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 69.

же обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации»<sup>8</sup>.

В данной программе были заложены основы для создания новой системы государственного регулирования миграционных процессов. Вместе с тем, логического завершения она не получила. Четкая, скоординированная программа действий в области миграционной политики, учитывающая демографические, национальные, социокультурные и экономические интересы, так и не была выработана. Многочисленные попытки сформулировать государственную концепцию миграционной политики России свелись в конечном счете к тому, что в 2003 г. Правительством была утверждена Концепция регулирования миграционных процессов в качестве официальной стратегии государственной деятельности в миграционной сфере. Указанная Концепция представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти РФ в области управления миграционными процессами, но являлась, по сути, декларативным документом: в ней не было четко определено, «какова будет стратегическая линия миграционной политики страны на более или менее отдаленную перспективу; каковы механизмы противодействия нелегальной иммиграции; заинтересована ли Россия в привлечении населения или для нее предпочтительным видится импорт иностранной рабочей силы, или она намерена избавляться от иммигрантов, уже проживающих на ее территории, но по разным причинам не имеющих регистрации?»<sup>9</sup> Таким образом, единственная на сегодняшний день официальная концепция в миграционной сфере не дает ответов на вопросы об основных направлениях государственной миграционной политики.

Руководитель Федеральной миграционной службы России К. О. Ромодановский по данной проблеме сказал следующее: «Миграционная политика Российской Федерации

---

<sup>8</sup> Федеральная миграционная программа // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 18. Ст. 2065, 2838.

<sup>9</sup> Полежаева С. Указ. соч. С. 39.

переживает сегодня очень бурный, непростой и в то же время этапный период. С развалом Советского Союза началась настоящая миграционный бум. Отчасти это не может не вызывать положительных эмоций: такой объем миграции свидетельствует о лидирующих позициях нашей страны на постсоветском пространстве, наши рабочие не едут, например, в Молдову и на Украину. В то же время надо честно признать, что в какой-то момент государство попросту оказалось не готово к такому повороту событий. Именно поэтому Правительством предпринимаются сегодня колоссальные усилия по выработке четкой миграционной политики»<sup>10</sup>.

В Распоряжении Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)» определены цели миграционной политики Российской Федерации, главные из которых — «содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов. Политика в сфере экономической миграции должна обеспечить постоянную иммиграцию, эффективное регулирование временных трудовых перемещений и борьбу с нелегальной миграцией»<sup>11</sup>.

Огромную роль эффективной миграционной политики в решении проблем экономического и социального развития страны отметил Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации. В качестве приоритета миграционной политики Президент назвал совершенствование меха-

---

<sup>10</sup> Ромодановский К. О. Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации, по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере : доклад на «Правительственном часе» в Государственной Думе 15 марта 2006 г. // Миграционное право. 2006. № 1.

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 5. Ст. 589.

низмов регулирования внешней миграции, которые «должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции. В Россию продолжает прибывать поток мигрантов, особенно из стран Содружества. Известно, что многие из них стремятся получить российское гражданство. В целом это позитивный процесс. Однако получение гражданства должно стать доказательством их успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций. Отмечу также, что мы должны прежде всего сохранять баланс на рынке труда и обеспечивать интересы российских граждан»<sup>12</sup>.

В настоящее время со стороны государства предпринимаются активные действия по упорядочению миграционных процессов, стабилизации миграционной ситуации. Ведется соответствующая законопроектная работа, осуществлено реформирование Федеральной миграционной службы РФ. Однако несмотря на принимаемые меры четкая государственная миграционная политика до настоящего времени отсутствует. Начальник Академии управления МВД России А. Коваленко называет в качестве причины сложившейся ситуации то, что «как среди представителей государственной власти и управления, так и в научных кругах нет единства во мнении о том, каковы средства решения данной проблемы. Более того, отсутствует согласие по принципиальным политическим моментам»<sup>13</sup>. По его мнению, «в настоящее время для России главная проблема заключается в отсутствии концептуальных ориентиров миграционной политики на перспективу»<sup>14</sup>.

Проблемы формирования миграционной политики в России все чаще поднимаются в научных и политических дискуссиях, в средствах массовой информации. Исследуя

---

<sup>12</sup> Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию от 5 мая 2008 г. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Коваленко А. Потенциальный вызов безопасности страны // Профессионал. 2006. № 4. С. 4.

<sup>14</sup> Там же.

вопрос регулирования миграционных процессов в современной России, С. Полежаева приходит к выводу о том, что цели миграционной политики, как правило, рассматриваются в трех аспектах:

— обеспечение защиты национальной экономики от нежелательного (как по масштабам, так и по качественному составу) притока трудящихся-мигрантов;

— решение наиболее острых проблем в области занятости населения внутри принимающей стороны за счет гибкого регулирования численности иностранной рабочей силы;

— рациональное использование прибывающих в страну трудящихся-мигрантов в экономических и политических интересах страны-импортера<sup>15</sup>.

При этом в качестве главной цели миграционной политики всех стран-импортеров, а России в особенности, ею названа задача защиты страны-реципиента от потока криминальной иммиграции (как легальной, так и нелегальной).

А. Г. Хабибуллин и А. И. Селиванов<sup>16</sup> высказали следующее мнение о проблемах формирования государственной миграционной политики и регулирования миграционных процессов: для того чтобы государство оказалось способным выполнять свою роль в политической системе общества и иных его сферах, необходим определенный набор условий и факторов. К числу основных, наиболее существенных объективных условий, по их мнению, следует отнести:

*правовые* — наличие нормативно-правовой системы, являющейся легитимизирующей основой для тех или иных акций государства по воздействию на всю совокупность происходящих общественных процессов;

*социальные* — социальная опора в лице либо населения в целом, либо определенных слоев, а также возможность повышения или понижения государством социального статуса (ранга) индивидов или групп;

<sup>15</sup> См.: Полежаева С. Указ. соч. С. 38.

<sup>16</sup> См.: Хабибуллин А. Г., Селиванов А. И. К вопросу о государственном регулировании миграционных процессов // Миграционное право. 2006. № 3.

*экономические* — материальные ценности, необходимые для обеспечения регулятивного воздействия государства: государственная казна, государственный сектор экономики, плодородные земли, полезные ископаемые, инфраструктура связи, транспорта, энергетики и т.д.;

*силовые* — аппарат принуждения в лице специальных институтов и органов, профессионально подготовленных для этого людей, а также оружия или иных средств;

*идеологические* — наличие неких идеологем, позволяющих государству обосновывать свое место в политической системе и добиваться должной степени консолидированности общества;

*информационно-аналитические* — информация, объем, качество и каналы доведения которой позволяют осуществлять компетентное руководство общественными процессами.

Только в том случае, если государство располагает всей совокупностью должных ресурсов, формируя свою государственную политику, оно способно выполнять свое предназначение. Всякое государство жизнеспособно лишь тогда, когда оно в должной мере эффективно реализует весь объем наиболее значимых своих функций. Отсутствие же или недостаточность какого-либо из названных ресурсов либо существенно снижает характер политической субъектности государства, либо делает данное государство нежизнеспособным.

Все это в полной мере относится к формированию государственной миграционной политики и регулированию миграционных процессов.

Приходится констатировать, что в настоящее время вышеперечисленные условия и факторы (правовые, социальные, экономические, силовые, идеологические, информационно-аналитические), регулирующие миграционные процессы, в нашей стране окончательно не сформированы, в силу чего не способны оказывать необходимое влияние на реализацию миграционной политики государства.

В качестве правовых проблем реализации миграционной политики необходимо выделить следующие:

— *несформированность миграционного законодательства в Российской Федерации.* Так, нормативно-правовая

база, регулирующая миграционные процессы, на сегодняшний день представляет собой разрозненные нормативно-правовые документы, зачастую носящие декларативный характер, а иногда и прямо противоречащие друг другу;

— *отсутствие четкого разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования миграционных процессов.* Сейчас активно происходит процесс правового разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и приграничных регионов Российской Федерации в данной области. Так, до недавнего времени по причине отсутствия механизмов, регулирующих пограничный режим на федеральном уровне, местные органы власти приграничных районов предпринимали самостоятельные действия по усилению пограничного режима на государственной границе и борьбе с нелегальной миграцией путем принятия соответствующих законодательных актов. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ»<sup>17</sup> внесены изменения в Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>18</sup>, в соответствии с которыми вопросы содержания и установления пограничного режима как одна из составляющих общей безопасности государства отнесены к компетенции ФСБ РФ. В связи с этим Федеральной службой безопасности Российской Федерации разработаны единые для всех приграничных регионов Правила пограничного режима, которые утверждены Приказом ФСБ Российской Федерации от 10 сентября 2007 г. № 458 «Об утверждении Правил пограничного режима»<sup>19</sup>;

<sup>17</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>18</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

<sup>19</sup> См.: Рос. газета. 2007. 24 нояб.

— *проблемы взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти по вопросам противодействия нелегальной миграции.* Так, до настоящего времени нет четкой нормативной регламентации взаимодействия по данному направлению ОВД и ФМС;

— *неотлаженность правовых механизмов, направленных на недопущение на территорию Российской Федерации нелегальных мигрантов.* На данном этапе остро стоит вопрос о разработке проекта и принятии нового Федерального закона «О статусе Государственной границы Российской Федерации». При этом необходимость переработки действующего в данный момент Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» вызвана в первую очередь тем, что он был принят Верховным Советом Российской Федерации 1 апреля 1993 г. в правовых, политических и социально-экономических условиях, отличных от ныне существующих. Основная идея нового Федерального закона заключается в приведении федерального законодательства в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации в соответствие с современными условиями, требующими эффективной и адекватной защиты национальной безопасности России в ее пограничной сфере.

Оценивая миграционную ситуацию в России, А. Г. Хабибуллин и А. И. Селиванов приводят следующие статистические сведения: «По данным Федеральной миграционной службы ... ежегодно в страну приезжает более 20 млн человек. При этом только каждый шестой мигрант живет в России легально. Одновременно продолжается и интенсивный выезд российских граждан за рубеж. Относительно «качества» мигрантов ситуация также драматичная — в страну въезжает в основном неквалифицированная рабочая сила и работники сферы торговли и услуг, из страны продолжают выезжать высококвалифицированные кадры. Страна до сих пор не является привлекательной для квалифицированного интеллектуального труда»<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Хабибуллин А. Г., Селиванов А. И. Указ. соч.

Причина, по их мнению, в том, что «государству до недавних пор навязывалась идея полного отказа от важнейшей своей политической функции — целеполагания, предоставив регионам и даже отдельным предприятиям право определять приоритеты и цели своего развития ... были выпущены из-под контроля государства многие социальные процессы, среди которых оказалась миграция. Следствием этого стали не только утрата былых позиций государства в ряде сфер в международном разделении труда и существенный научно-технический регресс, но и снижение потенциальных возможностей национальной экономики обеспечивать безопасность собственного государства, в том числе в смысле оттока интеллектуальной молодежи, проблем с притоком низкоквалифицированных иностранных рабочих»<sup>21</sup>.

В последние годы в отечественной юридической науке стала особенно актуальной тема правовой политики. В широком смысле правовая политика — это деятельность государственных и муниципальных органов, общественных объединений, отдельных лиц, включающая систему идей, целей, мер и способов, обеспечивающих функционирование и воспроизводство правового механизма, направленная на осуществление интересов, прав и свобод личности во взаимодействии с обязанностями<sup>22</sup>. Признаками правовой политики следует считать ее обязательное соответствие действующему законодательству, подчинение Конституции РФ, соответствие интересам личности, общества и государства; опору на принудительную силу государства исключительно на основе права и передовых достижений юридической науки.

*Основные принципы правовой миграционной политики:*

— социальная обусловленность, служение общественным потребностям, интересам личности, государства;

— научность как обоснованность положений и рекомендаций юридической науки, теоретических и прикладных разработок авторитетных научных центров и школ;

<sup>21</sup> Хабибуллин А. Г., Селиванов А. И. Указ. соч.

<sup>22</sup> См.: Рыбаков О. Н. Правовая политика как юридическая категория // Журн. рос. права. 2002. № 3. С. 71.

— устойчивость и предсказуемость, а именно сочетание решения тактических задач с осуществлением стратегических целей независимо от изменения условий реализации;

— легитимность, выражающаяся в том, что большинство граждан Российской Федерации одобряют и санкционируют направленность и содержание правовой миграционной политики государства;

— демократический характер, т.е. формирование правовой миграционной политики при участии и под контролем широких слоев населения;

— законность как основанность на нормах Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, а также не противоречащих им нормам подзаконных нормативно-правовых актов; запрещение игнорирования требований законодательства под предлогом политической, экономической и иной целесообразности;

— учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества, основанность на общепризнанных нравственных ценностях и культурных традициях российского общества. Правовая миграционная политика базируется на идеях гуманизма, справедливости, коллективизма, взаимопомощи и социального компромисса, приоритета общественных интересов над индивидуальными потребностями, уважения к государственным институтам, национального культурного равноправия, уважения ценностей и традиций всех народов России и мирового сообщества;

— гласность, т.е. открытость доступа к информации о сущности, целях, принципах и механизмах реализации правовой миграционной политики;

— соответствие международным стандартам правового регулирования при учете национальных интересов. Правовая миграционная политика в Российской Федерации основана на общепризнанных принципах и нормах международного права и международно-правовых стандартах правового регулирования, не противоречащих ее национальным интересам;

— планомерность и поэтапность, т.е. проведение правовой миграционной политики на основе долгосрочной программы юридического реформирования общества и системы ближайших планов правотворческой деятельности и правореализационных мероприятий;

— комплексный подход к решению проблем. Для достижения поставленных целей применяются как юридические средства, так и ресурсы неправового характера; для решения актуальных проблем в сфере миграции активно используются все формы реализации правовой миграционной политики; данный принцип нашел отражение в методах ее реализации.

Методы проведения правовой миграционной политики — убеждение и принуждение в различных их формах, проявлениях и сочетаниях. Убеждать — значит направлять субъектов к определенной деятельности, соответствующей их воле, без силового давления, обеспечивая свободу выбора. Убеждение может осуществляться через такие позитивные юридические средства, как субъективные права, законные интересы, льготы и т.д. Государство прежде всего должно максимально использовать *методы убеждения*, основываясь на заинтересованности, доказательствах законности и целесообразности сознательного поведения, отвечающего нормам права<sup>23</sup>. В качестве примера реализации вышеуказанного метода, можно привести начатый в 2005 г. на территории Московской области и Красноярского края эксперимент по легализации незаконных работников-иностранцев, задача которого заключается в возможности получения всего спектра разрешительных документов непосредственно мигрантом. Результаты эксперимента показали стремление значительного числа трудовых мигрантов «выйти из тени» и работать на законных основаниях. Ведь не секрет, что многие из них подвергаются откровенной и наглой эксплуатации со стороны своих работодателей: их

---

<sup>23</sup> См.: Теория государства и права : учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юристъ, 2004.

принуждают к сверхурочной и дополнительной бесплатной работе, ограничивают свободу перемещения, вплоть до содержания взаперти, шантажируют, избивают. Лишь ничтожная часть гастарбайтеров пользуются социальным пакетом: медицинской страховкой, правом на оплачиваемый отпуск и больничный лист<sup>24</sup>.

На сегодняшний день вопрос о необходимости легализации незаконных мигрантов остается дискуссионным. Руководители силовых структур зачастую расходятся во мнении на характер масштабов и способов осуществления данной процедуры<sup>25</sup>. Тем не менее при всей дискуссионности вопроса практического осуществления регуляризации правового статуса незаконных мигрантов необходимость легализации определенных их категорий очевидна.

Близкий к убеждению *метод рекомендации* ориентирован на конкретный вариант действий, желательных с точки зрения общества и государства. Он включает информирование по юридическим вопросам в области миграции, правовое воспитание населения в духе соблюдения законов Российской Федерации и субъектов Федерации, пропаганду легальной миграции и положительного опыта регуляризации правового статуса незаконных мигрантов.

«Поощрять — значит с помощью системы вознаграждений побуждать следовать действиям, в которых заинтересовано общество и государство, стимулировать социально полезную деятельность»<sup>26</sup>. По отношению к иммигрантам *метод поощрения* можно рассматривать как получение ими социальных гарантий и льгот, однако на сегодняшний день

---

<sup>24</sup> См.: Дзасохова Н. Стихия, которой надо управлять // Щит и меч. 2005. № 43. С. 7.

<sup>25</sup> См.: Ромодановский К. О. Указ. соч.; Чекалин А. А. Об основных приоритетах миграционной политики Российской Федерации и о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере : доклад на «Правительственном часе» в Государственной Думе 15 марта 2006 г. // Миграционное право. 2006. № 1.

<sup>26</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.

приходится констатировать, что этот метод государственно-го управления используется недостаточно. Что касается поощрения российских граждан в сфере регулирования миграционных процессов, то здесь можно обратиться к опыту зарубежных государств. Так, японское правительство предприняло попытку предотвратить незаконную иммиграцию посредством премий за выявление подпольных мигрантов. Думается, что российское общество также могло бы реализовать метод поощрения при обращении к широкой общественности в борьбе с нелегальными иммигрантами.

«Принуждать — значит склонять людей к определенной деятельности посредством силового давления (вопреки воле управляемых), ограничивая свободу их выбора. Принуждение может осуществляться через такие юридические средства, как меры пресечения, приостановления, наказания и т.д.»<sup>27</sup> *Принуждение* традиционно рассматривается в качестве *вспомогательного метода воздействия*, используемого в силу нерезультативности убеждения. Если волевое поведение индивида характеризуется игнорированием правовых требований и даже убежденным отрицательным отношением к ним, «навязать» ему государственную волю можно, лишь прибегнув к тем формам, с помощью которых можно преодолеть негативное отношение и добиться повиновения<sup>28</sup>. *Государственное принуждение* как метод правовой миграционной политики преследует цель воспитания личности в духе уважения к закону и воздаяния за совершение нарушений правил миграционного режима. Применение принуждения осуществляется в особой, закрепленной в нормативных актах процедурной форме. В этих актах определены виды и мера принуждения, основания его применения, порядок осуществления. Чем четче регламентирована процедура применения государственного принуждения в сфере регулирования миграционных процессов, тем надеж-

---

<sup>27</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.

<sup>28</sup> См.: Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву // Сов. государство и право. 1970. № 7. С. 35.

нее правовые гарантии прав и свобод человека и меньше возможностей для злоупотреблений со стороны правоприменительных органов и должностных лиц.

Современная российская миграционная правовая политика постепенно должна трансформироваться в политику активных действий, обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и направление их в нужное для страны русло. «Безусловно, правовая политика в сфере миграции должна учитывать и учитывает происходящие в стране процессы, но активная правовая миграционная политика не всегда совпадает, да и не может совпадать с этими процессами, поскольку она должна иметь для них определенное ориентирующее, руководящее значение... В настоящее время основной упор в миграционной политике России также переводится на создание такой правовой основы в сфере регулирования миграционных отношений, которая обеспечила бы для страны динамичный приток профессиональных работников, развитие экономики и общества, обогащение национальных культур»<sup>29</sup>.

Реализация правовой миграционной политики невозможна вне административной политики государства. В связи с этим необходимо провести анализ проблем, с которыми общество столкнулось на новом этапе развития, это, прежде всего:

— несостоятельность прежней административной политики в новых условиях и отсутствие новой ее концепции, отвечающей современным реалиям;

— несовершенство организации и функционирования публичного управления;

— не востребованность руководством правоохранительных органов научного потенциала юридической науки, в частности, теории административной политики;

— низкое правовое качество административного нормотворчества;

— недостаточное обеспечение практических и теоретических направлений административной деятельности го-

---

<sup>29</sup> Хабриева Т. Я. Правовая политика государства в сфере миграции населения // Миграционное право. 2006. № 1.

сударства материальными, техническими и кадровыми ресурсами.

Проводимая в современных условиях административная реформа государства направлена на устранение указанных недостатков. Говоря о целях административной реформы в России, Ю. Н. Старилов характеризовал ее как «политический шаг, направленный на коренные изменения в административной сфере с целью укрепления и совершенствования организации и функционирования публичного управления, обеспечения эффективности и режима законности деятельности государственных и муниципальных служащих, улучшения административных процедур и повышения правового качества административного нормотворчества. Результатом административной реформы в правовом аспекте является изменение российского административного законодательства и как следствие — самого административного права, системы административно-правового регулирования»<sup>30</sup>.

Как одна из важнейших составляющих административно-правовой политики административно-правовая миграционная политика государства также находится в стадии административного реформирования. Поскольку это политика, проводимая с помощью правовых средств, крайне важно всячески совершенствовать эти средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования. Это касается прежде всего законов, указов и правительственных постановлений, других нормативных актов, механизма правового регулирования, правоприменительной деятельности, судебной практики, прав и обязанностей граждан, юридической ответственности, правовой культуры — всех элементов, составных частей и институтов, образующих российскую правовую систему.

---

<sup>30</sup> Старилов Ю. Н. Административная реформа в России : на пути к «правовому» или «сильному» государству? // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 51—67.

В 2006 г. принято четыре Федеральных закона, направленных на совершенствование и повышение эффективности административно-правового регулирования миграционных процессов. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>31</sup> и Федеральный закон № 110-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”»<sup>32</sup> внесли значительные изменения в регламентацию пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления в сфере миграции»<sup>33</sup> внес изменения в Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции»<sup>34</sup>, обязав органы внутренних дел контролировать соблюдение правил миграционного учета иностранных граждан, а также режим их пребывания в Российской Федерации.

Изменившиеся правила режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России вызвали необходимость внесения изменений в законодательство об административных правонарушениях. Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных

---

<sup>31</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 30. Ст. 3285; 2007. № 49. Ст. 6071; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3589, № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

<sup>32</sup> Там же. 2006. № 30. Ст. 3286.

<sup>33</sup> Там же. № 31 (ч. 1). Ст. 3420.

<sup>34</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2964.

граждан и лиц без гражданства)»<sup>35</sup> в составы статей КоАП РФ внесены изменения, связанные с принятием федеральных законов от 18 июля 2006 г. № 109, № 110 (ст. 18.8—18.10 КоАП РФ); добавлены новые составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ (ст. 18.15—18.17); за ряд правонарушений увеличены размеры административных штрафов (ст. 18.8, 18.10, 18.11, 18.13), кроме того, за правонарушения в данной сфере впервые введена мера административного наказания — административное приостановление деятельности (ч. 2 ст. 18.13, 18.15, 18.16; ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП РФ).

По проблеме совершенствования управления миграционными процессами продолжается активная законопроектная работа, в связи с чем актуален вопрос о сведении воедино (кодификации) десятков миграционных законов и более сотни иных нормативных правовых актов, прямо или косвенно регулирующих миграционные отношения. Актуальность кодификации отечественного миграционного законодательства обсуждается в научных кругах и на правительственном уровне. «Миграционное законодательство, в строгом смысле, не является правовым. Это понятие обобщает институты и нормы административного, административно-процессуального, трудового, семейного и жилищного права»<sup>36</sup>. Л. В. Андриченко в связи с этим считает, что «необходимо разработать и принять самостоятельный федеральный закон, устанавливающий правовые основы государственного регулирования миграционных процессов, закрепляющий статус основных субъектов миграционных отношений, определяющий направления и основные виды миграции, порядок выезда из Российской Федерации и въезда на территорию России, транзитного проезда

---

<sup>35</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45. Ст. 4641.

<sup>36</sup> *Мишуков В. М.* Глобальные и региональные факторы генезиса миграционного законодательства России // Юрист-Правовед. 2003. № 1. С. 52.

через российскую территорию, регистрационный учет лиц по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации»<sup>37</sup>. По убеждению М. В. Плещевой, необходимо разработать кодифицированный законодательный акт, регулирующий все виды и типы миграции на территории Российской Федерации<sup>38</sup>. Данной точки зрения придерживаются и другие авторы<sup>39</sup>, однако при всей очевидной целесообразности кодификации миграционного законодательства «прежде должна быть завершена разработка концепции государственной миграционной политики»<sup>40</sup>.

Важной составляющей административно-правовой миграционной политики государства является ее информационное обеспечение, в котором значительную роль играют информационные ресурсы органов государственной власти и средства массовой информации. С 15 января 2007 г. в Российской Федерации вступил в действие законодательно закрепленный уведомительный характер регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства. Он предполагает представление принимающей стороной в орган миграционного учета уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. Кодекс РФ об административных правонарушениях с 15 января 2007 г. предусматривает административную ответственность принимающей стороны (ч. 3 ст. 18.9, ч. 2 ст. 19.27 КоАП РФ), а также иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 1 ст. 18.8, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ) за нарушение новых правил миграционного учета.

Средствам массовой информации отводится функция информирования населения о ходе реализации админист-

---

<sup>37</sup> Андриченко Л. В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. 2007. № 1. С. 141.

<sup>38</sup> См.: Плещева М. В. Конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

<sup>39</sup> См.: Кондрашина К. П. Административно-правовое регулирование в сфере миграционной политики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

<sup>40</sup> Чекалин А. А. Указ. соч.

ративно-правовой миграционной политики, об изменениях правового статуса граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, о формировании объективного общественного мнения о деятельности государственных органов в указанном направлении, об устойчивой законопослушной мотивации населения в сфере миграции. Однако руководители органов внутренних дел и федеральной миграционной службы не проявляют должной активности во взаимодействии со СМИ, слабо используют их возможности в оказании помощи по проведению в жизнь административно-правовой миграционной политики государства. В свою очередь СМИ на сегодняшний день недостаточно освещают ход реализации нового миграционного законодательства, ограничиваясь лишь обсуждением общих миграционных проблем.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод, что Россия сегодня нуждается не просто в миграционной политике, а в *четко сформулированной административно-правовой миграционной политике*, охватывающей всю административно-правовую систему регулирования миграционных процессов. Административно-правовая миграционная политика подразумевает основанное на системном подходе обеспечение слаженного действия правотворческих и правоприменительных органов, выработку доктрины демографического развития, подготовку кадров юристов высшей квалификации для работы с мигрантами, а также активную информационную составляющую. Научно выверенная, жизненная административно-правовая миграционная политика должна обладать не только тактикой, но и стратегией, т.е. реализовывать стратегические цели и тактические задачи. В теоретических, методологических, прогностических аспектах наука призвана опережать применение законодательства.

## **§ 2. Понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации**

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

Понятие «режим» все более утверждается в качестве одной из важнейших категорий юридической науки. Уже давно научные исследования, ставившие своей целью выяснение особенностей правового регулирования установленного участка деятельности, особенно когда эта деятельность имеет строго определенный объект, проводились под углом зрения правового режима данного объекта, вида деятельности<sup>41</sup>. В последнее время в юридической науке предприняты попытки общетеоретического осмысления понятия «правовой режим».

Д. Н. Бахрах определяет данную категорию как комплекс общественных отношений некоторого объекта, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств<sup>42</sup>. И. С. Розанов высказывает мнение о том, что правовой режим представляет собой совокупность юридических средств и организационно-технических мер, устанавливаемых и обеспечива-

---

<sup>41</sup> См.: *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000. С. 9.

<sup>42</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. М. : БЕК, 1993. С. 279.

емых государством в целях урегулирования конкретных общественных отношений<sup>43</sup>. Ученые-административисты Н. И. Матузов и А. В. Малько характеризуют правовой режим как совокупность юридических средств, устанавливаемых и обеспечиваемых государством в целях урегулирования конкретных общественных отношений путем ограничения одних и стимулирования других сторон деятельности отдельных субъектов права<sup>44</sup>. Таким образом, при определении административно-правового режима, как правило, выделяются три его составляющие: *правовая, организационная и материально-техническая*.

Конечной целью правового режима является создание наиболее благоприятных условий для развития соответствующих общественных отношений, их упорядочение, урегулирование, организованность, защита от нарушений и неблагоприятных тенденций. Правовой режим представляет собой сложное многогранное явление, тесно связанное с общественными отношениями. Каждой отрасли права соответствует свой особый правовой режим<sup>45</sup>. Он включает определенные правила поведения в регулируемой сфере, которые приобретают юридическую силу после их юридического оформления, т.е. закрепления в юридической норме, в результате чего становятся правовыми. Административное право, опираясь на общие принципы российского права, использует специальные приемы и методы регулирования, характеризующие особенности *административно-правового режима*.

Под административно-правовым режимом Д. Н. Бахрах понимает сочетание административно-правовых средств

---

<sup>43</sup> См.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Гос. и право. 1996. № 9. С. 84.

<sup>44</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Политико-правовые режимы : актуальные аспекты // Общественные науки и современность. 1997. № 1. С. 63.

<sup>45</sup> См.: Алексеев С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Сов. гос. и право. 1979. № 9. С. 18.

регулируемого, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции<sup>46</sup>. В качестве особенности административно-правового режима выступает то, что одной из сторон складывающихся правоотношений является субъект исполнительной власти. Таким образом, можно сказать, что методом правового воздействия является управление, основанное на юридическом неравенстве сторон. Административно-правовой режим осуществляется на властных началах, создавая отношения подчинения. По мнению В. Б. Рушайло, особенность этого правового режима заключается в преобладании запретов, предписаний и обязательств<sup>47</sup>.

Общеправовой административно-правовой режим является базовым для всех остальных административно-правовых режимов, наличие широкого спектра которых обуславливает необходимость их классификации. В наиболее общем плане ученые-административисты выделяют две группы административно-правовых режимов: общие и специальные<sup>48</sup>.

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

---

<sup>46</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М. : БЕК, 1996. С. 202.

<sup>47</sup> См.: Рушайло В. Б. Указ. соч. С. 9.

<sup>48</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 411—412.

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

Однако приведенная классификация слишком обобщенно подразделяет административно-правовые режимы, не затрагивая их сущностной характеристики. Для более детальной классификации ученые-административисты предпринимали попытки сгруппировать административно-правовые режимы по различным основаниям<sup>49</sup>. Основная сложность данной классификации заключается в наличии широкого круга обстоятельств, влияющих на содержание административно-правовых режимов и их характеристики. Так, С. С. Маилян считает, что наибольшую значимость имеет классификация административно-правовых режимов по степени принадлежности к обеспечению национальной безопасности и выделяет по указанному критерию следующие группы режимов:

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

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

— комплексные режимы, имеющие целью поддержание обороноспособности страны, общественной безопасности и

---

<sup>49</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 417; Гуцин В. В. Чрезвычайное положение (административно-правовой аспект). М. : Изд-во ВНИИ МВД России, 1996. С. 8; Гончаров И. В. Обеспечение основных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения в Российской Федерации. М. : Изд-во Академии управления МВД России, 1999. С. 4.

безопасности граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Эта группа включает следующие административно-правовые режимы: чрезвычайного положения, особого положения, военного положения<sup>50</sup>.

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

— режимы, предназначенные для обеспечения интересов государственной безопасности страны;

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

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

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

— комплексные режимы (административно-правовой режим военного положения, чрезвычайного положения и др.)<sup>51</sup>.

Таким образом, *административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без граждан-*

---

<sup>50</sup> См.: Административное и административно-процессуальное право : актуальные проблемы. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2004. С. 126.

<sup>51</sup> Розанов И. С. Указ. соч. С. 87—88.

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

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

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

Контрольно-надзорная составляющая административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации включает в себя контроль и надзор компетентных государственных органов за порядком выезда за пределы России и въезда в Россию, за соблюдением режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использованием их труда. «Контрольная функция по своему содержанию включает в себя три элемента: получение необходимой информации; ее анализ и оценка; реагирование на выявленные отклонения от установленных правил и требований»<sup>52</sup>. Подобное реагирование выражается в применении к объектам мер административного принуждения.

Правоохранительная составляющая административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ обеспечивает как соблюдение установленного в сфере государственного управления административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений. Суть ее в том, что компетентные государственные органы наделены полномочиями по применению к физическим и юридическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы миграционного законодательства. Реализуется данный механизм посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых контрольно-надзорные органы принимают меры предупреждения, пресечения, наказания и восстановления.

---

<sup>52</sup> *Беляев В. П.* Контроль и надзор как средства реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 41.

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

Административная ответственность за нарушения в сфере обеспечения административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение в сфере обеспечения режима пребывания граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

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

— основанием административной ответственности является административное правонарушение;

— меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях;

— административная ответственность устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>53</sup> и законами субъектов Федерации об административных правонарушениях;

---

<sup>53</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 19 июля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2009. № 29. Ст. 3632.

— субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица;

— за административные правонарушения предусмотрены административные наказания, которые налагаются уполномоченными органами и должностными лицами на не подчиненных им лиц и не влекут судимости.

В качестве основных особенностей административной ответственности необходимо подчеркнуть то, что ее основанием является административное правонарушение, а мерами — административные наказания<sup>54</sup>. В последние годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями значительно повысилась. Возросло фактическое использование многих составов административных проступков. Как уже отмечалось выше, Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ расширен перечень действий, за которые виновные могут быть подвергнуты административным санкциям.

За ряд правонарушений увеличены размеры административных штрафов (ст. 18.8, 18.10, 18.11), кроме того, впервые за данный вид правонарушений введена мера административного наказания — административное приостановление деятельности (ст. 18.15, 18.16, ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП).

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

---

<sup>54</sup> См.: *Алексин А. П.* Административное право Российской Федерации. М., 2002. С. 608.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ закрепляет единые для всей России принципы и общие параметры административной ответственности в целях единообразного осуществления всеми субъектами административно-юрисдикционной деятельности производства по делам об административных правонарушениях. Единый порядок применения материальных норм и их исполнения, установленный Кодексом для всех субъектов административной юрисдикции, призван обеспечить законность и последовательное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц<sup>55</sup>.

Статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил миграционного режима, содержатся, в основном, в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации»<sup>56</sup>.

В гл. 18 КоАП РФ с незначительными изменениями вошли составы всех шести административных правонарушений аналогичной тематики, содержащиеся в КоАП РСФСР (ст. 165.8, 183, 183.1, 183.2, 183.3, 184). Кроме того, КоАП РФ была введена административная ответственность за нарушение порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны РФ (ст. 18.6), нарушение правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы (ст. 18.10), нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11), нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания (ст. 18.12),

---

<sup>55</sup> См.: *Салищева Н. Г.* Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (вводный). М. : ВИТРЕМ, 2002. С. 4.

<sup>56</sup> Ответственность за представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета (введена Федер. законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ) регламентируется в гл. 19 КоАП РФ.

а также за незаконный провоз лиц через Государственную границу РФ (ст. 18.14).

Таким образом, можно сказать, что по сравнению с КоАП РСФСР КоАП РФ значительно расширил круг административно-наказуемых деяний в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. В настоящее время продолжается законодательная деятельность в данном направлении. Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» внесены изменения в названия и состав ст. 18.8, 18.9 и 18.10 КоАП РФ.

Так, название ст. 18.8 в редакции указанного закона звучит как «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации». Данная статья также дополнена ч. 2 следующего содержания: «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий».

Статья 18.9 КоАП РФ дополнена ч. 4 «Неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета».

Статья 18.10 в редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ имеет название «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации». Данная статья состоит из одной части, предусматривающей

ответственность за осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в России без разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с Федеральным законом. (Ранее данная норма состояла из двух частей и предусматривала также ответственность работодателя за нарушение правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы).

В то же время в гл. 18 КоАП РФ включены новые составы административных правонарушений, связанные с нарушениями в сфере трудовой миграции: ст. 18.15—18.17. Таким образом, на текущий момент гл. 18 КоАП РФ состоит из 17 статей; а ее название свидетельствует о том, что родовыми объектами составляющих ее правонарушений являются, во-первых, состояние защищенности Государственной границы Российской Федерации и, во-вторых, — режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. На наш взгляд, такое объединение разнородных правонарушений противоречит принципу системности законодательства, затрудняет правоприменительную практику.

Учитывая социальную значимость противодействия административной деликтности в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, расширение числа составов административных правонарушений указанной категории, целесообразно разделить составы административных правонарушений вышеуказанной главы по признаку родового объекта, выделив самостоятельную главу правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Кроме того, законодателем не включена в гл. 18 КоАП РФ ст. 19.27 «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета», которая, по нашему мнению, также по своему родовому объекту соответствует содержанию главы 18 КоАП РФ, включающей административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и

лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Необходимо объединить данную статью КоАП РФ с аналогичными по родовому объекту составами административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. В рамках нашего исследования было проведено анкетирование сотрудников ФМС, которым было предложено высказать мнение по данному вопросу. Результаты анкетирования показали, что большинство практических работников положительно оценивают предложение о внесении изменений в структуру гл. 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, 57,1 % опрошенных (216 сотрудников) считают, что это послужило бы систематизации миграционного законодательства, 20,4 % (77 сотрудников) выразили мнение о том, что это в значительной степени облегчило бы правоприменительную практику, и только 22,5 % (85 сотрудников ФМС) считают, что нет необходимости в изменении структуры гл. 18 КоАП РФ.

Поскольку видовые объекты правовой охраны в рассматриваемых административных правонарушениях различны, по данному критерию их можно разделить на две группы:

— нарушения правил пребывания (транзитного проезда) в РФ иностранных граждан, лиц без гражданства (ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 19.27);

— нарушение правил, регулирующих трудовую миграцию (ст. 18.10, 18.15—18.17).

В то же время, необходимо сказать, что режим пребывания иностранных граждан в России состоит из целого ряда своеобразных взаимосвязанных институтов, нацеленных на установление оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной, сравнительно узкой, но жизненно важной сфере, обеспечивающей безопасность личности, общества и государства. Необходимо выделить институты:

въезда/выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и за ее пределы;

миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

обеспечения принимающей стороной соблюдения правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

привлечения иностранной рабочей силы в Россию;

соблюдения иммиграционных правил;

проживания в России беженцев и вынужденных переселенцев;

ограничений на осуществление отдельных видов деятельности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций.

Статья 18.8 КоАП РФ в новой редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. устанавливает административную ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию; в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации; в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, а в случае утраты таких документов — в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, а равно в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания.

Кроме того, Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. ст. 18.8 КоАП РФ дополнена ч. 2, предусматривающей ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую

Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий.

Отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации, до недавнего времени регулировались Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>57</sup>. С принятием 18 июля 2006 г. Федерального закона № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» правила режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ существенно изменились, произошло упрощение бюрократических процедур, связанных с регистрацией иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ, призванное «вывести из тени» нелегальных мигрантов. Вместо разрешительного порядка регистрации мигрантов введен уведомительный ее характер: «Миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом».

Согласно ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм

---

<sup>57</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 46 (ч. 1). Ст. 4437; 2004. № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2006. № 30. Ст. 3286; № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 49. Ст. 6071; № 50. Ст. 6241; 2008. № 19. Ст. 2094; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 19. Ст. 2283; № 23. Ст. 2760; № 26. Ст. 3125.

государственного регулирования миграционных процессов. Он направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации. В качестве основных принципов миграционного учета рассматриваемый закон установил следующие:

— свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;

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

Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами или международными договорами Российской Федерации (ст. 5).

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

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

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

6) в зонах экологического бедствия;

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

8) в зоне проведения контртеррористических операций;

9) в период мобилизации и в военное время;

10) в иных случаях, установленных федеральными законами.

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

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

— не имеет места жительства;

— находится в гостинице или иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристической базе, в детском оздоровительном лагере, больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;

— осуществляет трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;

— находится в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;

— находится в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание.

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

— в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристической базе, в детском оздоровительном лагере, больнице либо ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;

— в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;

— в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание.

Кроме того, ч. 1 ст. 7 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» обязывает иностранных граждан при осуществлении миграционного учета представлять необходимые достоверные сведения. Ответственность за нарушение этой обязанности устанавливается ст. 19.27 КоАП РФ, которой дополнена гл. 19 КоАП РФ в соответствии с Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ.

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

Перечень сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета, законодательно закреплён ст. 9 ФЗ № 109-ФЗ и включает:

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

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

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

4) дата и место рождения;

5) пол;

6) гражданство (подданство);

7) цель въезда в Российскую Федерацию;

8) профессия;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, введение уведомительного порядка регистрации на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства одновременно предусматривает ответственность этих лиц, а также принимающей стороны за соблюдение ими установленных правил осуществления миграционного учета. Однако только 113 из 378 сотрудников ФМС (29,9 %) прогнозируют положительный эффект данной реформы. В большинстве своем практические работники довольно скептически относятся к изменениям в отечественном миграционном законодательстве. Так, 44,2 % (167 сотрудников) считают, что введение уведомительного порядка регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ только усложнит контроль со стороны компетентных органов государства за режимом их пребывания; 25,9 % опрошенных (98 сотрудников) видят положительный результат изменений в миграционном законодательстве только при условии необходимого правового, процессуального и организационного обеспечения.

Основными проблемами и сложностями реализации Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» сотрудники ФМС считают: проблемы методического обеспечения (отсутствие разъяснений, методических рекомендаций) — 43,9 % (166 сотрудников); правовые и процессуальные (отсутствие необходимых подзаконных актов) — 34,7 % (131 сотрудник); проблемы взаимодействия ФМС с организациями федеральной почтовой связи — 12,9 % (49 сотрудников); информационного освещения в СМИ — 8,5 % (32 сотрудника).

Еще одной важной составляющей режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является

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

В понятие режима пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства входит также соблюдение правил транзитного проезда через территорию РФ. Порядок транзитного передвижения через территорию Российской Федерации (воздушное пространство, внутренние воды, территориальное море) определяется международными договорами РФ и федеральными законодательными актами. Транзитный проезд через территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами пассажирского транспорта разрешается по предъявлении российской визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации. Как правило, транзитный проезд осуществляется без права на остановку. По мотивированной просьбе иностранного гражданина или лица без гражданства при условии документального подтверждения необходимости остановки им может быть выдана виза с правом на остановку на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

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

— совершают беспосадочный полет воздушным транспортом через территорию РФ;

— следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории Российской Федерации и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением вынужденной остановки (стихийных бедствий, необходимости ремонта транспортного средства, болезни и др.);

— проживают на территории государства, с которым Российская Федерация имеет соответствующий международный договор.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке предоставления гарантий материального, медицинского, и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации»<sup>58</sup> приглашающая сторона при обращении в Министерство иностранных дел РФ либо Федеральную миграционную службу или ее территориальный орган с ходатайством о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию одновременно представляет гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации. Помимо этого, с принятием нового закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» основные обязанности по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства возлагаются на принимающую сторону. Такая новация в содержании режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ направлена на упрощение процедуры миграционного учета для прибывающих в Россию иностранных граждан, которые зачастую не знают русского языка, не ориентируются в пределах Российской Федерации.

---

<sup>58</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13. Ст. 1240; 2007. № 5. Ст. 667.

Указанный закон впервые дает определение принимающей стороны: «гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (находится) либо в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства работает» (ст. 2).

Административную ответственность принимающей стороны за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с соблюдением правил пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривает ст. 18.9 КоАП РФ.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. принимающая сторона с соблюдением сроков, установленных указанным Федеральным законом (для постоянно проживающих иностранных граждан — по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, для временно проживающих иностранных граждан — по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в место пребывания) «представляет уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета непосредственно либо направляет его почтовым отправлением» (ст. 22). Фиксация сведений об иностранных гражданах, осуществляющих свою трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом, либо находящихся в гостинице или в иной организа-

ции, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, детском оздоровительном лагере, на туристической базе, в кемпинге, больнице либо в учреждении, исполняющем уголовное или административное наказание, осуществляется администрацией соответствующих организаций или учреждения по прибытии и убытии данных иностранных граждан. Только в исключительных случаях иностранные граждане могут самостоятельно направить уведомление о своем прибытии в орган миграционного учета (ст. 22).

В случае приглашения российскими гражданами или постоянно проживающими в России иностранными гражданами иностранных граждан или лиц без гражданства на них возлагаются определенные обязанности по соблюдению режима пребывания последних. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ российские граждане или постоянно проживающие в РФ иностранные граждане, пригласившие иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российскую Федерацию несут административную ответственность за непринятие мер по обеспечению в установленном порядке их выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации. Кроме того, в ч. 3 ст. 18.9 КоАП РФ предусматривается ответственность граждан, должностных и юридических лиц за оказание различного вида услуг иммигрантам, находящимся на территории РФ с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию. Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ внесены изменения в состав ст. 18.9 КоАП РФ. Если ранее административная ответственность за непринятие мер по обеспечению своевременной регистрации иностранных граждан охватывалась смыслом ч. 2 ст. 18.9 КоАП РФ, то с вступлением в законную силу Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ административная ответственность за «неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета» устанавливается ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ.

Одной из важнейших составляющих режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является институт трудовой миграции. Привлечение и использование иностранной рабочей силы в РФ регулируется соответствующими международно-правовыми договорами и соглашениями РФ, федеральными законами, а также Постановлениями Правительства РФ: № 324 от 30 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости»<sup>59</sup>, № 836 от 7 ноября 2008 г. «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности»<sup>60</sup>, № 835 от 7 ноября 2008 г. «Об утверждении на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу»<sup>61</sup>, № 1099 от 31 декабря 2008 г. «Об установлении на 2009 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельности в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации»<sup>62</sup>.

Работать по найму на российской территории иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности, может только при наличии подтверждения на право трудовой деятельности, выданного на его имя на основании полученного работодателем разрешения. Разрешения выдаются, как правило, на срок до 1 года, но по мотивированной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено (не более чем на 1 год). Законодательство устанавливает круг лиц, на которых не распространяется обязательный порядок выдачи разреше-

---

<sup>59</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2901; 2007. № 37. Ст. 4455; 2008. № 46. Ст. 5337; 2009. № 1. Ст. 146; № 6. Ст. 738.

<sup>60</sup> Там же. 2008. № 46. Ст. 5354.

<sup>61</sup> Там же. Ст. 5353.

<sup>62</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3. Ст. 398.

ний и подтверждения на право трудовой деятельности. Это иностранные граждане, постоянно проживающие на территории России, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, переселяющиеся совместно с ними в Российскую Федерацию, другие категории иностранных граждан<sup>63</sup>.

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

По оценкам МВД России сегодня на одного легально работающего иностранца приходится 10 незаконно работающих мигрантов<sup>64</sup>. Основная причина спроса на труд нелегалов очевидна — более дешевая рабочая сила. Как следствие, нелегальные мигранты деформируют рынок труда и снижают общую стоимость рабочей силы. Этот дисбаланс препятствует выравниванию условий рыночной конкуренции. К негативным экономическим результатам незаконного использования иностранной рабочей силы относится и уклонение нелегалов от уплаты налогов и платежей в социальные внебюджетные фонды. По этой причине в 2006 г. потери всех уровней федерального бюджета составили порядка 450 млрд руб. В то же время, незаконные мигранты пользуются инфраструктурой, которая содержится за счет средств, поступающих от добросовестных налогоплательщиков<sup>65</sup>. К числу негативных последствий нелегальной миграции можно также отнести вывоз валюты из России, развитие коррупции в теневом секторе экономики. При отсутствии уголовно-правовых мер борьбы с нелегальной тру-

---

<sup>63</sup> См.: ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>64</sup> См.: *Кириллов В.* Нелегал в рублевом эквиваленте // Рос. газета. 2007. 2 марта.

<sup>65</sup> Там же.

довой миграцией чрезвычайно повышается значимость мер административно-правового противодействия нарушениям в данной сфере.

Как уже отмечалось, Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ внесены значительные изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленные на усиление административной ответственности в сфере трудовой миграции. В редакции указанного закона ст. 18.10 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. Как следует из содержания данной статьи, административным правонарушением признается осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом. Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, которые регулируются Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Правила выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации утверждены Постановлением Правительства РФ № 681 от 15 ноября 2006 г. «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в РФ»<sup>66</sup>.

Иностранец имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу — документа, подтверждающего право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности или право иностранного граж-

---

<sup>66</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 47. Ст. 4911.

данина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

Указанный порядок (в соответствии с Федеральным законом РФ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ) не распространяется на иностранных граждан:

- постоянно проживающих в Российской Федерации;
- являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;
- являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;
- являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;
- обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;
- приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих

в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

В соответствии с «Правилами выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» разрешение на работу в Российской Федерации иностранным гражданам выдается при условии:

— достижения иностранными гражданами 18-летнего возраста;

— привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности работодателем по трудовым или гражданско-правовым договорам в пределах численности, установленной в разрешении на привлечение и использование иностранных работников;

— отсутствия в заявлении о выдаче разрешения на работу и представленных документах недостоверных или искаженных сведений, а также обстоятельств, перечисленных в п. 9 ст. 18 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Принятые 18 июля 2006 г. изменения в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» значительно упрощают порядок оформления разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в порядке, не требующем получения визы. В этом случае для получения разрешения на работу иностранный гражданин может обращаться в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган лично либо через своего представителя. Не позднее 10 рабочих дней со дня подачи заявления ему обязаны выдать (при отсутствии оснований для отказа) разрешение на работу.

Начиная с 2007 г. заявление иностранного гражданина о выдаче ему разрешения на работу рассматривается с учетом квот на выдачу таких разрешений, устанавливаемых Правительством Российской Федерации с учетом

политической, экономической, социальной и демографической ситуации в регионах. Это позволяет сделать миграционную политику регионов и государства в целом более эффективной, привлекать специалистов высокой квалификации из числа иностранных граждан для модернизации производства промышленных и сельскохозяйственных объектов.

Разрешение на работу иностранному гражданину оформляется на бланке, имеющем многоуровневую защиту от подделок и выполненном в виде пластиковой карты стандартного размера. Новая форма пластиковой карты утверждена Постановлением Правительства РФ. В отличие от старого образца этого документа, в ней указывается только специальность иностранного гражданина, без конкретизации предприятия, на котором ему следует работать, что значительно снижает степень зависимости иностранного работника от работодателя, поскольку он вправе сменить место работы (но не сферу деятельности).

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Федерации, который указан в разрешении на работу, кроме случаев, законодательно закрепленных в Постановлении Правительства РФ № 97 от 17 февраля 2007 г. «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающим (проживающим) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)»<sup>67</sup>.

Контроль за трудовой деятельностью иностранных граждан регламентирует ст. 32 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан». В свете изменений, внесенных в данную статью федеральными законами от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ и № 121-ФЗ, контроль за трудо-

---

<sup>67</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 9. Ст. 1088.

вой деятельностью иностранных работников осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, его территориальными органами во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции.

В случае, если иностранный работник нарушил условия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), разрешение на работу, выданное данному иностранному работнику, может быть по ходатайству работодателя или заказчика работ (услуг) аннулировано федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом, выдавшими данное разрешение.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ гл. 18 КоАП РФ дополнена новыми составами административных правонарушений в сфере трудовой миграции (ст. 18.15—18.17). Статья 18.15 КоАП РФ состоит из трех частей. Часть 1 предусматривает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом. Часть 2 ст. 18.15 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом.

Административное правонарушение, предусмотренное частью 3 рассматриваемой статьи КоАП РФ, выражается в неуведомлении территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции,

органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом.

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

Огромное значение в государственном регулировании процессов трудовой миграции имеют ограничения, действующие в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций, на осуществление отдельных видов деятельности. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1099 «Об установлении на 2009 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации»<sup>68</sup> устанавливает на 2009 год допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации следующие виды деятельности в сфере розничной торговли и в области спорта:

---

<sup>68</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3. Ст. 398.

а) розничная торговля алкогольными напитками, включая пиво, — в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

б) розничная торговля фармацевтическими товарами — в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

в) розничная торговля в палатках и на рынках — в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

г) прочая розничная торговля вне магазинов — в размере 0 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

д) прочая деятельность в области спорта — в размере 25 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Административная ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), установлена ст. 18.16 КоАП РФ, которая состоит из двух частей.

Первая часть указанной статьи предусматривает административную ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах). Данное нарушение может выражаться в предоставлении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом) либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства, либо иным юридическим лицом или его должностным лицом, либо иным лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса),

производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте (в том числе в торговом комплексе), либо в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим указанную деятельность, разрешения на ее осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности.

Часть 2 устанавливает административную ответственность за предоставление лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом) либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения другому юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников либо которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом.

Административная ответственность за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности предусмотрена ст. 18.17 КоАП РФ, состоящей из трех частей. Первая часть данной статьи устанавливает административную ответственность работодателя или заказчика работ (услуг) за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отно-

шении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности; вторая часть — предусматривает ответственность иностранного гражданина или лица без гражданства за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности; третья часть — ответственность иностранных юридических лиц, их филиалов или представительств за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности.

К группе административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ относится нарушение иммиграционных правил, предусмотренное ст. 18.11 КоАП РФ. В КоАП РСФСР подобная правовая норма отсутствовала. В редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ данная статья состоит из двух частей.

Часть первая предусматривает ответственность за уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации.

Вторая часть устанавливает административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление

функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством Российской Федерации.

Поскольку «незаконная миграция представляет собой угрозу безопасности страны, наносит ущерб ее интересам в политической, экономической и социальной сферах»<sup>69</sup>, соблюдение порядка въезда в Российскую Федерацию призван обеспечить иммиграционный контроль, который осуществляется в соответствии с Правилами учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении<sup>70</sup>.

На белгородском участке российско-украинской границы функционируют 14 пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации. В пяти из них созданы посты иммиграционного контроля (далее — ПИК) (ПИК ж.д. станции Белгород (г. Белгород), ПИК ж.д. станции Долбино (Белгородский район), ПИК ж.д. станции Валуйки (г. Валуйки), ПИК автоперехода трассы Белгород-

---

<sup>69</sup> *Борисова О.* Некоторые аспекты правового положения вынужденных мигрантов — корреляция международных правовых и национальных регламентов // Закон и право. 2004. № 4. С. 15.

<sup>70</sup> См.: Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении : пост. Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 8. Ст. 735.

авто (Белгородский район), ПИК автоперехода Козинка-авто (Грайворонский район)), в 9 пунктах пропуска посты иммиграционного контроля отсутствуют. На сотрудников пограничной службы ФСБ РФ в этих пропускных пунктах возложены задачи выдачи бланков и сбора заполненных миграционных карт у иностранных граждан и лиц без гражданства. Полученные миграционные карты ими передаются на пост иммиграционного контроля, за которым закреплен данный пропускной пункт. Иммиграционный контроль иностранных граждан и лиц без гражданства в пропускных пунктах, где не созданы ПИК, осуществляется только при проведении разовых мероприятий силами сотрудников постов иммиграционного контроля, за которыми закреплен данный пропускной пункт. В большинстве своем иностранные граждане и лица без гражданства, которые въезжают в страну через эти пункты пропуска, минуя процедуру иммиграционного контроля. Фактически не выполняются требования ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>71</sup> о запрещении въезда в РФ иностранцев, которые в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией. Поэтому для осуществления задач иммиграционного контроля необходимо создание постов иммиграционного контроля в каждом пункте пропуска через Государственную границу.

За 12 месяцев 2008 г. через пункты пропуска на белгородском участке российско-украинской границы проследовали 4 млн 132 тыс. иностранных граждан (в 2007 г. — 4 млн 406 тыс.), из них въехали в Российскую Федерацию 2 млн 307 тыс., выехали — 1 млн 825 тыс. В Белгородскую область через эти пункты пропуска прибыло 795 тыс. иностран-

<sup>71</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

ранных граждан, выехали 700 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>72</sup>. В настоящее время штатная численность постов иммиграционного контроля при таком масштабном пассажиропотоке является недостаточной, в условиях повышенной нагрузки иммиграционный контроль мигрантов осуществляется сотрудниками постов выборочно. В 2008 г. такой контроль осуществлен в отношении 341 тыс. иностранных граждан, выявлено 2 190 правонарушений, что на 60 % больше в сравнении с 2007 г., однако не стоит забывать, что проверке подверглась лишь малая доля от числа въехавших в Россию иностранцев.

В первую очередь выборочный иммиграционный контроль проводится в отношении лиц, следующих из государств Ближнего Востока и регионов с миграционно-опасной обстановкой, при этом иностранцы из соседних приграничных государств фактически минуют контрольные процедуры. Такой иммиграционный контроль малоэффективен, необходимо принять меры для увеличения штатной численности ПИК, которая позволила бы осуществлять единый и полный иммиграционный контроль иностранных граждан и лиц без гражданства.

Отсутствие в штате ПИК аттестованных сотрудников федеральной миграционной службы также порождает значительные проблемы в реализации административного законодательства при осуществлении иммиграционного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Государственные служащие постов иммиграционного контроля не включены в перечень ст. 28.3 КоАП РФ, устанавливающей круг должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. При выявлении административного правонарушения в сфере режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации они вынуждены приглашать уполномоченных должностных лиц ФМС или ОВД для составления админист-

<sup>72</sup> См.: Аналитические материалы УФМС России по Белгородской области за 2008 год.

ративного протокола на правонарушителя. Это требует определенных временных затрат, превышающих, к примеру, продолжительность стоянки железнодорожного транспорта, следовательно, для составления протокола об административном правонарушении виновный иностранный гражданин вынужден прервать поездку, что порождает жалобы на действия сотрудников ФМС.

Для предотвращения подобных ситуаций в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации необходимо постоянное присутствие сотрудников, уполномоченных в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (аттестованные сотрудники ОВД и ФМС). В связи с этим требуется ввести в штат ПИК аттестованных сотрудников федеральной миграционной службы, либо организовать их дежурство или дежурство сотрудников органов внутренних дел при постах иммиграционного контроля.

С вступлением в законную силу Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства» в деятельности государственных служащих постов иммиграционного контроля возникли новые проблемы. В соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального закона № 109-ФЗ отрывная часть бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания после убытия данного иностранного гражданина из места пребывания должна быть направлена принимающей стороной в территориальный орган миграционного учета. Иностранец при убытии из места пребывания обязан передать отрывную часть бланка уведомления о своем прибытии принимающей стороне. Это осложняет контроль за соблюдением правил миграционного учета в Российской Федерации при выезде иностранного гражданина из России. Сотрудники постов иммиграционного контроля в каждом конкретном случае должны обращаться в территориальные органы ФМС с целью выяснения, становился ли на

миграционный учет данных иностранных граждан. Еще более затруднительно установить факт нахождения на миграционном учете иностранных граждан, проезжающих через регион транзитом. Чтобы подтвердить законность своего пребывания на территории России при прохождении иммиграционного контроля, иностранные граждане по своей инициативе снимают ксерокопии с отрывной части бланка уведомления о своем прибытии для предъявления сотрудникам ФМС, однако на законодательном уровне эта проблема не урегулирована. Ее решение видится в создании единой электронной базы данных на иностранных граждан, пребывающих на территории РФ, работа по созданию которой до настоящего времени не завершена.

Таким образом, современная система иммиграционного контроля нуждается в дальнейшем совершенствовании. Пути решения проблем реализации административного законодательства в ходе иммиграционного контроля в Российской Федерации — в создании постов иммиграционного контроля во всех пунктах пропуска через Государственную границу России, увеличении штатной численности имеющихся постов, их кадровом обеспечении должностными лицами ФМС, налаживании реального взаимодействия с ними ОВД, ФСБ и других заинтересованных ведомств, скорейшем создании электронной базы данных на иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации.

Административную ответственность за нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в России устанавливает ст. 18.12 КоАП РФ. Порядок регулирования правового статуса данных субъектов в Российской Федерации определяется соответственно Федеральным законом «О беженцах»<sup>73</sup> и Зако-

---

<sup>73</sup> О беженцах : федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 26. Ст. 2956; 1998. № 30. Ст. 3613; 2000. № 33. Ст. 3348; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

ном РФ «О вынужденных переселенцах»<sup>74</sup>. Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации регламентирует Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временно-го убежища на территории Российской Федерации»<sup>75</sup>.

Административные правонарушения указанной категории граждан могут выражаться как в нарушении обязанности своевременно стать на учет и сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, так и в неисполнении обязанности сообщить в указанный орган об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства России или гражданства (подданства) иного государства.

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

---

<sup>74</sup> О вынужденных переселенцах : закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 № 4530-1 (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110; 2000. № 33. Ст. 3348; 2004. № 55. Ст. 3607; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

<sup>75</sup> О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (в ред. от 28 марта 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 16. Ст. 1603; 2008. № 14. Ст. 1412.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.11—18.13 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.15—18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье. Дела о вышеперечисленных административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов. Дела об административных правонарушениях указанной выше категории, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации или административное приостановление деятельности, рассматриваются судьями районных судов. В остальных случаях дела об административных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями.

Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ в гл. 23 КоАП РФ введена ст. 23.67 «Органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции». В соответствии с ч. 1 данной статьи органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8—18.10, 18.15—18.17, 19.27 КоАП РФ.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в ч. 1 ст. 23.67 КоАП РФ, вправе:

- 1) руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, его заместители;
- 2) руководители территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти, их заместители;

3) руководители структурных подразделений территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти, их заместители.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ вправе составлять:

— должностные лица органов внутренних дел (милиции) — об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14 КоАП РФ;

— должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, — об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.11—18.14.

### **§ 3. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации: содержание и специфика**

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства за совершение ими противоправных действий подлежат ответственности на общих основаниях с гражданами России. В главе 6 данного закона определены общие начала административной, уголовной и материальной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства. «Иностранец, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Рос-

сийской Федерации» не разграничивает ответственность субъектов по признаку гражданства РФ: «Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о миграционном учете, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Однако конкретные составы правонарушений и меры ответственности за них Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не устанавливают. Конкретные составы правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, а также меры наказания за указанные правонарушения содержатся в Кодексе об административных правонарушениях, а также в Уголовном кодексе РФ. В зависимости от степени общественной опасности вышеуказанных правонарушений лица, их совершившие, могут быть привлечены к административной, уголовной либо материальной ответственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ лица, виновные в нарушении административного законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, несут ответственность, обусловленную законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, которое состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Основные положения об административной ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, как уже было сказано ранее, в основном содержатся в гл. 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на терри-

тории Российской Федерации», а также в гл. 19 КоАП РФ (ст. 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета»).

К особенностям указанных норм КоАП РФ необходимо прежде всего отнести то, что кроме общего субъекта административного правонарушения (вменяемое лицо, достигшее 16 лет) для ряда составов административных правонарушений, связанных с нарушением миграционного режима, характерно наличие специальных субъектов правонарушений:

— иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 1, 2 ст. 18.8 КоАП РФ, ст. 18.10 КоАП РФ, ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ);

— российских должностных лиц и юридических лиц (ч. 1, 3, 4 ст. 18.9 КоАП РФ, ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ, ч. 1, 2 ст. 18.13 КоАП РФ, ч. 1, 2, 3 ст. 18.15 КоАП РФ, ч. 1, 2 ст. 18.16 КоАП РФ, ч. 1 ст. 18.17 КоАП РФ, ч. 2 ст. 19.27 КоАП РФ);

— иностранных юридических лиц (ч. 3 ст. 18.17 КоАП РФ).

Вопрос привлечения специальных субъектов к административной ответственности решается с учетом соответствующих положений КоАП РФ. Общие основы административной ответственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц закреплены ст. 2.6 КоАП РФ, должностных лиц — ст. 2.4 КоАП РФ, юридических лиц — ст. 2.10 КоАП РФ.

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

нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Часть 1 ст. 2.6 КоАП РФ «Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц» в дополнение к ст. 1.4 КоАП РФ конкретизирует принцип равенства. В соответствии с положением данной статьи иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение составляет вопрос об административной ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, который, согласно ч. 3 ст. 2.6 КоАП, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Однако административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, не обладающих дипломатической неприкосновенностью, имеет некоторые особенности, отличающие ее от административной ответственности российских граждан: они подлежат ответственности за нарушения специальных правил, не распространяющихся на граждан России; к ним также могут быть применены специальные меры государственного принуждения в связи с нарушением установленных требований.

Нельзя не согласиться с мнением Н. Ю. Хаманёвой по поводу того, что в настоящее время большое внимание уделяется проблемам административной ответственности и, что самое важное, ответственности как простого гражданина, так и должностных, а также юридических лиц<sup>76</sup>. Особенность административной ответственности должностных

---

<sup>76</sup> См.: Хаманёва Н. Ю. Проблемы административной ответственности // Административная ответственность : сб. статей по материалам четвертого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / под ред. М. М. Славина. М. : ИГП РАН, 2001. С. 7.

и юридических лиц как специальных субъектов административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации состоит в применении к ним более высоких административных санкций в сравнении с физическими лицами, что связано с административно-правовым статусом этих субъектов. Несмотря на обобщение этих субъектов в понятие «принимающая сторона», законодатель предусматривает различную меру наказаний для каждого из них.

Установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения является *административное наказание*. В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ основными целями применения административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. В ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях законодательно устанавливается перечень из девяти видов административных наказаний, применяемых к лицам, совершившим административное правонарушение. Система административных наказаний строго определена законодателем; административными наказаниями считаются лишь те меры правового характера, которые законодатель отнес к таковым.

Принято считать, что система административных наказаний отражает взгляд законодателя на роль и место административной ответственности в борьбе с административными правонарушениями<sup>77</sup>. Правовая значимость системы административных наказаний обусловлена, прежде всего, адекватностью ее понимания как законодателем, так и правоприменителем. Обязательность такого понимания означает недопустимость условного подхода к ее определе-

---

<sup>77</sup> См.: Винаркевич М. Р., Полянский И. А. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации) : учеб. пособие. Хабаровск : Магеллан, 2005. С. 85.

нию, поскольку в противном случае таковая лишалась бы какого бы то ни было смысла и правового значения<sup>78</sup>.

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

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

В соответствии с положениями ст. 3.3 КоАП РФ административный штраф и административное приостановление деятельности могут устанавливаться и применяться только в качестве основных наказаний. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

В качестве основной меры наказания административный штраф предусмотрен за каждое из рассматриваемых правонарушений и представляет собой денежный начет на физическое или юридическое лицо, совершившее административное правонарушение<sup>79</sup>.

Сущностной характеристикой штрафа является его размер. Штраф за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России законодательно установлен в относительно-определенной форме, предусматривающей высший и низший его пределы. Относительно-определенная форма санкции в виде административного штрафа дает

---

<sup>78</sup> См.: *Максимов И. В.* Административные наказания : понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н. М. Коница. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 167.

<sup>79</sup> См.: *Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков.* М. : Норма, 2004. С. 512.

возможность судье (ст. 23.1 КоАП РФ) либо должностным лицам органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ст. 23.67 КоАП РФ), «индивидуализировать размер штрафа, налагаемого в пределах, установленных законом, с учетом характеристики правонарушения, личности правонарушителя, степени его вины, имущественного положения, а также обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность правонарушителя»<sup>80</sup>.

Современная тенденция усиления ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации применительно к рассматриваемому виду административного наказания выражается в существенном увеличении размеров штрафных санкций. В связи с этим Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» внесены значительные изменения в КоАП РФ, направленные в том числе и на увеличение размеров административных штрафов, налагаемых на правонарушителей в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства.

Поскольку данный нормативный документ был принят до вступления в законную силу Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение»<sup>81</sup>, размеры административного штрафа выража-

---

<sup>80</sup> Мишурнина А. А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 120.

<sup>81</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 26. Ст. 3089; № 31. Ст. 4007; 2009. № 7. Ст. 777.

лись в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда. Так, максимальный размер штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства после вступления в законную силу Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ, составлял 50 МРОТ, в то время как ранее — до 25 МРОТ. На граждан Российской Федерации за правонарушения рассматриваемой категории налагался штраф в размере до 50 МРОТ (ранее — до 25 МРОТ). На должностных лиц налагался штраф в размере до 500 МРОТ (ранее — до 100 МРОТ).

Минимальный размер штрафа, налагаемого на юридических лиц, был увеличен со 100 до 2500 МРОТ (например, за предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда, жилого помещения, транспортного средства либо оказание им иных услуг), максимальный — с 3000 до 10000 МРОТ (размер штрафа, налагаемого, например, в соответствии с ч. 1 новой ст. 18.17 КоАП РФ, установившей ответственность российского юридического лица — работодателя или заказчика работ либо услуг за несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства).

Вместе с тем, положение ч. 1 ст. 3.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, устанавливающее возможность выражения административного штрафа в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда, длительное время являлось предметом научного спора, вызывая вопрос о целесообразности «привязки» размеров административных штрафов к минимальным размерам оплаты труда. По мнению Н. Г. Салищевой, «учитывая различный подход законодателя к определению величины МРОТ, и особенно в связи с изменением позиций УК РФ, которые в свое время учитывались при подготовке КоАП РФ, необходимо обсудить вопрос об определении суммы административных штрафов в абсолютных (рублевых) величи-

нах, не привязывая их искусственно к величине МРОТ»<sup>82</sup>. И. В. Максимов также считал, что законодатель «должен отказаться от использования МРОТ в качестве критерия исчисления сумм административных штрафов»<sup>83</sup>. В итоге принятый 22 июня 2007 г. Федеральный закон № 116-ФЗ установил определение суммы административного штрафа в рублях. После вступления в законную силу данного Федерального закона максимальный размер штрафа, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства, составил пять тысяч рублей, на граждан Российской Федерации за правонарушения рассматриваемой категории также налагается штраф в размере до пяти тысяч рублей. Размер штрафа, налагаемого на должностных лиц, составляет до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц — до миллиона рублей.

Таким образом, в настоящее время законодателем предусмотрены значительные размеры административного штрафа, налагаемого за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ. Ранее увеличение размеров штрафных санкций за правонарушения рассматриваемой категории неоднократно предлагалось исследователями вопроса административной ответственности в данной сфере<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Салищева Н. Г. К проблеме совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию А. П. Шергина. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 28.

<sup>83</sup> Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Кониной. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004.

<sup>84</sup> См.: Сизов И. Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20; Кондаков А. В. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9; Герасименко Ю. В. Пробле-

В то же время, мы полагаем, что миграционные отношения слишком сложны и последствия их далеко не однозначны, следовательно, они не поддаются упорядочению путем простого увеличения штрафных санкций. Опрошенные по данному вопросу практические работники ФМС в большинстве своем не считают увеличение размеров административного штрафа за нарушения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ гарантией соблюдения правопорядка в области миграционных отношений. Только 28,3 % опрошенных (107 сотрудников) безусловно уверены в эффективности этой меры. 19,6 % (74 сотрудника) считают, что этот шаг эффективен только в отношении должностных и юридических лиц, 23,3 % (88 сотрудников) — что повышение размера административного штрафа лишь снижает уровень его взыскиваемости. 28,8 % (109 сотрудников ФМС) полагают, что увеличение размеров штрафных санкций не приведет к упорядочению миграционных процессов по причине чрезвычайной сложности процедуры привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

По нашему мнению, необходимо законодательно расширить перечень административных наказаний за нарушения в данной сфере, что позволит гибко варьировать применением различных мер административных наказаний в зависимости от личности правонарушителя и обстоятельств совершенного правонарушения. В этих целях Федеральным законом № 189 от 5 ноября 2006 г. за правонаруше-

---

мы административной ответственности иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омский юрид. ин-т, 2004. С. 68; *Сощенко Н. Н.* Административно-правовой механизм управления иммиграционными процессами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. С. 25.

ния в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации впервые введена основная мера наказания — административное приостановление деятельности, применяемая к специальным субъектам административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ — юридическим лицам. Возможность применения этого вида наказания законодатель связывает, в частности, с правонарушениями, предусмотренными ч. 1, 2, 3 ст. 18.15, ч. 1, 2 ст. 18.16, ч. 1, 3 ст. 18.17.

Административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ) как мера административного наказания введена Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ<sup>85</sup>, заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. В редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 3.12 КоАП РФ предусматривает административное приостановление деятельности «в случае совершения административного правонарушения в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)».

---

<sup>85</sup> О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 19. Ст. 1752.

Административное приостановление деятельности за вышеуказанные административные правонарушения назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения цели административного наказания. Законодатель также устанавливает срок административного приостановления деятельности — до девяноста суток (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ). При условии устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения данного административного наказания, судья на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ).

Данная мера административного наказания широкого применения пока не получила. Причина сложившейся ситуации, по мнению ответивших на вопросы анкетирования сотрудников ФМС, в сложности процедуры доказывания в суде фактов правонарушений в сфере трудовой миграции. Для эффективной реализации данной меры административного наказания, как полагают 32,8 % (124 сотрудника), необходимо разработать и утвердить на федеральном уровне методические рекомендации по ее применению, 15,1 % (57 сотрудников) считают необходимым условием наработку практического опыта применения административного приостановления деятельности. Безоговорочно положительной новацией считают введение административного приостановления деятельности за нарушения миграционного режима 119 опрошенных по данному вопросу сотрудников ФМС (31,5 %).

В целях упорядочения процессов трудовой миграции считаем логичным предложить ввести в КоАП РФ в качестве альтернативной, более строгой меры административного наказания для должностных лиц дисквалификацию на срок до трех лет. В соответствии со ст. 3.11 КоАП РФ дис-

квалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ).

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ). Эта мера административного наказания может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Мы предлагаем внести изменения в состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», установив дисквалификацию как меру административной ответственности за повторность правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи: «Привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом».

Практические работники ФМС, которым было предложено высказать мнение о возможности введения такой меры наказания, как дисквалификация должностных лиц за грубые административные правонарушения в сфере трудовой миграции, в большинстве своем высказались положительно. 56 сотрудников ФМС (14,8 %) полагают возможным ее введение, 203 сотрудника (53,7 %) — при условии деталь-

ной правовой регламентации применения данного административного наказания; в то же время, 119 сотрудников (31,5 %) предполагают возникновение сложностей применения этого вида наказания, связанных с доказыванием фактов нарушений в сфере трудовой миграции в судебной инстанции.

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

В соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ только иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации. Возможность назначения административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства законодатель связывает с совершением этими лицами административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ. В составах данных административных правонарушений иностранные граждане и лица без гражданства выступают в качестве специальных субъектов.

Следует особо выделить характерные черты административного выдворения, позволяющие отличить его от такой меры принудительного воздействия, как депортация. Депортация по своей правовой природе не является мерой административного наказания, поскольку не включена законодателем в перечень административных наказаний, установленный ст. 3.2 КоАП РФ. Это мера административного принуждения, которая определена в ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» как «принудительная высылка

иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации». В отличие от административного выдворения депортация применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих статуса лиц, законно проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации или пересекающих Государственную границу Российской Федерации с территорией иностранного государства без установленных для въезда в Россию документов, если в отношении указанных нарушителей отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении.

Федеральное законодательство предусматривает следующие основания депортации иностранных граждан за пределы России (ст. 31 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; ст. 25.10 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»):

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

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

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

Если в деянии иностранного гражданина или лица без гражданства усматриваются признаки состава административного правонарушения, за совершение которого Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено административное выдво-

рение, данное лицо на основании решения суда подлежит административному выдворению. Содержание административного наказания в виде административного выдворения за пределы России иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу РФ за пределы России; в некоторых случаях, предусмотренных законодательством России, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — должностными лицами пограничных органов<sup>86</sup>.

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания, однако в ходе сравнительно-правового анализа установлено, что КоАП РФ не содержит норм, где административное выдворение дано как самостоятельный, основной вид наказания. Иностранному гражданину или лицу без гражданства не может быть назначено наказание в виде административного выдворения без назначения административного штрафа. В то же время, иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство, зачастую неплатежеспособны. В подавляющем большинстве случаев цель административного наказания иностранных граждан и лиц без гражданства может быть достигнута именно административным выдворением за пределы Рос-

---

<sup>86</sup> См. : *Агапов А. Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, расширенный, с использованием материалов судебной практики. М. : Статут, 2004.

сийской Федерации. Поэтому судьи вынуждены выносить постановления о назначении административного наказания в отношении этих лиц в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы России, заведомо зная, что штраф не будет взыскан.

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

Административное выдворение и депортация иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания, иммиграционных правил или правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации как меры административно-принудительного характера влекут за собой определенные негативные правовые последствия для данной категории лиц. Часть 2 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» запрещает въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства в течение пяти лет, если «в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации либо депортировались». Заслуживает особого внимания то обстоятельство, что в соответствии с действующим законодательством отклоняются заявления о приеме в гражданство России и о восстановлении в гражданстве России, поданные лицами, которые в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с таким заявлением, выдворялись за пределы страны<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> См. : Административная ответственность : вопросы теории и практики / под ред. Н. Ю. Хаманёвой. М. : ИГП РАН, 2005. С. 136.

В связи с этим хотелось бы поддержать мнение А. С. Дугенец о недопустимости применения данного вида административного наказания к иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории России. «Некоторые из постоянно проживающих в России иностранных граждан фактически утратили связь с исторической родиной, связав свою судьбу с Российской Федерацией, получив здесь образование, применяя полученные знания и опыт в сфере отечественных производственно-экономических отношений, регулярно уплачивая в российскую казну предусмотренные законом налоги»<sup>88</sup>. По его мнению, внесение на законодательном уровне «уточнения круга подпадающих под административное наказание субъектов будет играть положительную роль при разрешении возможных правовых споров с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, определенная часть которых многие годы постоянно проживают, работают в нашей стране и, возможно, обременены семейными и родительскими обязанностями»<sup>89</sup>.

Заканчивая анализ административной ответственности, установленной Кодексом РФ об административных правонарушениях за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, хотелось бы обратить внимание на то, что санкции норм КоАП РФ об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за правонарушения данной категории, не предусматривают такого вида административного наказания, как предупреждение. Исследуя исторический аспект применения данного вида административного наказания за правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, обратимся к аналогам указанных норм КоАП РФ, закрепленным в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях.

---

<sup>88</sup> Административная ответственность : вопросы теории и практики / под ред Н. Ю. Хаманёвой. С. 137.

<sup>89</sup> Там же.

КоАП РСФСР	КоАП РФ
<p><b>Статья 184.</b> Нарушение правил пребывания иностранных граждан в СССР, а также транзитного проезда через территорию СССР</p> <p><i>Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в СССР, то есть проживание без документов на право жительства в СССР или проживание по недействительным документам, несоблюдение установленного порядка регистрации или прописки либо передвижения и выбора места жительства, уклонение от выезда по истечении определенного им срока пребывания, а также несоблюдение правил транзитного проезда через территорию СССР —</i></p> <p><b>влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до пятидесяти рублей.</b></p>	<p><b>Статья 18.8.</b> Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации</p> <p><b>1.</b> <i>Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, а равно в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, —</i></p> <p><b>влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.</b></p>

<p>Нарушение должностными лицами предприятий, учреждений и организаций, принимающих в СССР иностранных граждан и лиц без гражданства или обеспечивающих их обслуживание, выполняющими обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан и лиц без гражданства,</p>	<p>2. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, — влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.</p> <p><b>Статья 18.9.</b> Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации</p> <p>1. Нарушение должностным лицом организации (независимо от формы собственности), принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающей их обслуживание или выполняющей обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации ино-</p>
---	--

<p>установленного порядка их регистрации, прописки или выписки, оформления для них документов на право проживания, передвижения и изменения места жительства в СССР, — <b>влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от десяти до ста рублей.</b></p> <p>Непринятие гражданами, пригласившими в СССР иностранных граждан и лиц без гражданства по частным делам и предоставившими им жилую площадь, мер к обеспечению в установленном порядке их своевременной регистрации, прописки или выписки — <b>влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от десяти до пятидесяти рублей.</b></p> <p>Предоставление гражданами иностранным гражданам и лицам без гражданства жилища, транспортных средств или оказание им иных услуг, в нарушение установленных правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в СССР и правил транзитного проезда их через территорию СССР, — <b>влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от десяти до пятидесяти рублей.</b></p>	<p>иностранцев, граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы — <b>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.</b></p> <p>2. Непринятие гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации — <b>влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей.</b></p> <p>3. Предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию, — <b>влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должност-</b></p>
--	---

	<p>ных лиц — от двадцати пяти тысяч до тридцати тысячи рублей; на юридических лиц от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей.</p> <p>4. Неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета —</p> <p>влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.</p>
--	--

Таким образом, можно сделать вывод, что до принятия Кодекса РФ об административных правонарушениях предупреждение как основной вид административного наказания за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства предусматривалось санкциями каждого состава правонарушений, включенных в состав ст. 184 КоАП РСФСР, в то время как современные аналоги данных норм устанавливают безальтернативно более жесткую меру административного наказания — штраф. Считаем, что данная тенденция административной ответственности в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации идет вразрез с современными демократическими преобразованиями в обществе, поскольку наведение порядка в миграционной сфере невозможно только путем ужесточения административной ответственности.

Современное российское общество заинтересовано в притоке мигрантов. «Скорее всего, без ежегодного мигра-

ционного притока не могут быть достигнуты стабилизация численности населения России и поддержание трудового потенциала на уровне, достаточном для устойчивого экономического развития»<sup>90</sup>. В этих целях издан Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 537 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>91</sup>. Необходимо дифференцированно подходить к вопросу административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России: с учетом личности нарушителя, формы его вины, обстоятельств совершенного правонарушения и др. Считаем, что к лицам, совершившим административное правонарушение в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства впервые, с неосторожной формой вины целесообразно применение такой меры административного наказания, как предупреждение.

В то же время применение данного вида административного наказания влечет наступление отрицательных правовых последствий для нарушителя. Последний считается подвергнутым административному наказанию, и при совершении другого правонарушения факт применения к нему предупреждения должен быть учтен. Фиксирование предупреждений позволяет вести учет правонарушений и при неоднократности их совершения применить к виновному более строгое административное наказание<sup>92</sup>, в связи с чем целесообразно было бы предусмотреть более жесткие меры административных наказаний за повторно совершенные указанные правонарушения рассматриваемой категории.

<sup>90</sup> Рыбаковский Л. Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы // Социс. 2005. № 3. С. 81.

<sup>91</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820; 2009. № 11. Ст. 1278; № 27. Ст. 3341.

<sup>92</sup> См.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел : теория и практика : монография / под ред. В. П. Сальникова. СПб. : Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2004. С. 361.

Думается, что предложенные изменения будут способствовать целям селективной миграции (т.е. привлечения в Россию иммигрантов, в которых заинтересовано государство), а также соответствовать принципам толерантности в обращении с мигрантами, скорейшей их адаптации и интеграции в принимающую среду, поскольку «возвращающиеся в Россию переселенцы остро нуждаются в моральной поддержке, они должны чувствовать, что не чужие, что здесь их ждут»<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> *Кириллова Е. К.* Проблемы вынужденных переселенцев в России : глазами мигрантов // Социс. 2004. № 1. С. 51.

**Г л а в а 2**  
**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**  
**В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА**  
**ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН**  
**И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**  
**ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ**  
**ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**  
**ДАННОЙ КАТЕГОРИИ**

---

---

**§ 1. Квалификация административных**  
**правонарушений в области обеспечения**  
**режима пребывания иностранных граждан**  
**или лиц без гражданства**  
**на территории Российской Федерации**

Квалификация административных правонарушений заключается в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава. Результат сопоставления выражается в правовой оценке совершенного деяния — выводе о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной нормой административного права<sup>1</sup>.

---

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

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

Есть противоправные деяния, которые всегда квалифицировались и будут квалифицироваться как административные правонарушения<sup>2</sup>. В исследуемой группе правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации к таковым возможно отнести нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.12 КоАП РФ). Вместе с тем, немало деяний могут рассматриваться либо как административное правонарушение, либо как преступление в зависимости от ряда обстоятельств<sup>3</sup>.

За нарушения правил режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность. Ряд норм уголовного закона устанавливает ответственность за совершение преступлений, связанных с миграционными процессами (ст. 127.1 — Торговля людьми; ст. 127.2 — Использование рабского труда; ст. 188 — Контрабанда; ст. 205 — Терроризм; ст. 322 — Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации).

Уголовную ответственность непосредственно за организацию незаконной миграции устанавливает ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции». Указанная статья состоит из 2 частей, объединенных объектом посяательства на общественные отношения, направленные

---

<sup>2</sup> См.: Административное право : в 2 ч. : учебник. М. : ЦОКР МВД России, 2005. Ч. 2. С. 7.

<sup>3</sup> Там же.

на обеспечение и организацию законного въезда и выезда с территории России иностранных граждан или лиц без гражданства, их законного пребывания в Российской Федерации или законного транзитного проезда через ее территорию. Часть 1 ст. 322.1 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через ее территорию. Часть 2 данной статьи предусматривает квалифицирующие признаки состава преступления: совершение деяния организованной группой; незаконная миграция в целях совершения преступления на территории Российской Федерации.

Основным отличием, позволяющим отграничить указанное преступление от аналогичного административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ (незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации), является общественная опасность. В отличие от административно-наказуемого аналога, ст. 322.1 УК РФ предусматривает деяние в виде активного действия лица: «организация незаконной миграции», в то время как ст. 18.14 КоАП РФ предполагает деяние как в форме действия, так и бездействия: «непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использование его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями...» (ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ), «непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пе-

ресечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы одним или несколькими нарушителями, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении» (ч. 2 ст. 18.14 КоАП РФ). В отличие от административно-наказуемого деяния, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ, которое может совершаться как умышленно, так и неосторожно, уголовная ответственность за организацию незаконной миграции устанавливает форму вины только в виде прямого умысла; кроме того, ч. 2 ст. 322.1 УК РФ предусматривает общественно опасный способ совершения правонарушения — в организованной группе, а также наличие тяжких последствий — совершение преступлений на территории Российской Федерации.

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

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

*тивной стороны деяния*, поскольку именно она лежит в основе разграничения административных правонарушений и сходных с ними преступлений. Первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие деяние<sup>4</sup>. В общетеоретическом понимании объективная сторона правонарушения представляет собой его внешнюю характеристику, внешнее описание совершенного лицом противоправного деяния<sup>5</sup>. Ученые-административисты разделяют данную точку зрения при определении объективной стороны административных правонарушений. Так, А. С. Телегин определяет ее как «совокупность признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, последствия, время, место и иные обстоятельства его совершения»<sup>6</sup>. Несколько более конкретно, на наш взгляд, определяют объективную сторону правонарушения В. Г. Антипов и В. Н. Соловьев — как «совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения»<sup>7</sup>.

В качестве элементов, составляющих объективную сторону правонарушения, обычно рассматривают: а) само противоправное действие или бездействие; б) вред, причиненный данным действием или бездействием общественным отношениям; в) наличие причинно-следственных связей между совершенным противоправным деянием и наступившим вредом; г) время, место и иные обстоятельства, при

---

<sup>4</sup> См.: Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (милиции) : учеб. пособие. М., 2003. С. 26.

<sup>5</sup> См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2 : Теория права. М. : Зерцало, 1988. С. 583.

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

<sup>7</sup> Антипов В. Г., Соловьев В. Н. Указ. соч. С. 31.

которых было совершено противоправное деяние; д) приемы и средства правонарушения<sup>8</sup>.

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

С учетом объективной стороны происходит разграничение административных правонарушений и имеющих заметное сходство с ними преступлений. Обязательный элемент объективной стороны — деяние (действие или бездействие) лица. *Деяние* — это активное нарушение лицом установленных правил (например, привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у них

---

<sup>8</sup> См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2 : Теория права. С. 585.

разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом); *бездействие* — пассивное поведение гражданина, которое признается неправомерным, если в соответствии с законом лицо должно выполнять юридические обязанности (например, несоблюдение правил миграционного учета, уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока). Как было сказано ранее, по способу совершения деяния такой административный деликт, как незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.14 КоАП), отличается от уголовно наказуемого деяния — организации незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ).

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

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

или попытки незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями.

Противоправное деяние может выражаться в одновременных действиях или продолжаться в течение некоторого времени, в связи с чем различаются *длящиеся* и *продолжаемые* проступки. Длящимся признается деяние, сопряженное с длительным невыполнением правовой обязанности (например, уклонение иммигранта от проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля и др.). Продолжаемое правонарушение состоит из ряда тождественных неправомерных действий, которые объединены единым умыслом и образуют единый поступок (нарушение работодателем правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы).

Такие признаки объективной стороны, как место, время и способ совершения проступка, многими авторами в административно-правовой литературе названы «факультативными»<sup>9</sup> или «дополнительными (вспомогательными)»<sup>10</sup>. Но при квалификации составов административных правонарушений рассматриваемой категории перечисленные признаки нередко являются обязательными, квалифицирующими.

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

---

<sup>9</sup> См.: Кисин В. Ф. Административное правонарушение : понятие, состав, квалификация. М., 1991. С. 22.

<sup>10</sup> См.: Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. М., 1988. С. 42.

Российской Федерации», Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»<sup>11</sup>.

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

Способ совершения административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации как признак объективной стороны их составов представляет собой «порядок, форму, последовательность действий, приемы, применяемые нарушителем»<sup>12</sup>.

Противоправным действием признается проживание иностранного гражданина на территории Российской Федерации без соответствующего разрешения либо по подложным документам. Квалифицирующим признаком объективной стороны состава административного правонарушения

---

<sup>11</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41. Ст. 3995; 2006. № 30. Ст. 3391.

<sup>12</sup> Бахрах Д. Н. Административная ответственность. Часть Общая : учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 38.

в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является отсутствие: у временно пребывающего иностранного гражданина — визы, у временно проживающего иностранного гражданина — разрешения на временное проживание, у постоянно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина — вида на жительство.

После установления признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению *признаков объекта совершенного деяния* и одноименных признаков состава административного правонарушения. В общетеоретическом смысле под объектом правонарушения понимаются «те урегулированные и охраняемые правом общественные отношения, которым противоправными действиями или бездействием причиняется ущерб»<sup>13</sup>. В теории административного права существуют различные подходы к определению объекта административного правонарушения. Так, В. Г. Антипов и В. Н. Соловьев считают, что «объектом административного правонарушения являются охраняемые правом общественные отношения, на которые посягает правонарушитель»<sup>14</sup>. На наш взгляд, более полно сущность объекта административного правонарушения отражает определение Д. Н. Бахраха: «Объект административного правонарушения — общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности»<sup>15</sup>. Сходное определение объекта административного правонарушения дает А. С. Телегин: «Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, которые регулируются различными отраслями права и охраняются административными санкциями»<sup>16</sup>. Общественные отношения в целом характе-

---

<sup>13</sup> Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2 : Теория права. С. 583.

<sup>14</sup> Антипов В. Г., Соловьев В. Н. Указ. соч. С. 29.

<sup>15</sup> Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. С. 499.

<sup>16</sup> Телегин А. С. Указ. соч. С. 6.

ризируются как отношения между людьми во всем их многообразии. В рамках определенной системы общественных отношений происходит становление человека как личности. Общественные отношения — это сложное структурное образование. В науке выделяются следующие элементы общественных отношений: во-первых, субъекты (участники отношений) — государство, его правомочные органы, общественные организации, трудовые коллективы, личность; во-вторых, взаимосвязь между субъектами, их деятельность или позиции по отношению друг к другу, определенные права и обязанности; в-третьих, социальные ценности, по поводу которых возникают общественные отношения (предмет отношений)<sup>17</sup>.

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

Как правило, ученые-административисты выделяют *общий, родовый и непосредственный* объекты административного правонарушения<sup>18</sup>. Данная классификация объектов административных правонарушений по аналогии с классификацией объектов преступных посягательств, на наш взгляд, достаточно логична.

Общий объект административного правонарушения — это вся совокупность общественных отношений, указанных в ст. 1.2 КоАП РФ. К ним относятся «права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный поря-

---

<sup>17</sup> См.: Уголовное право России. Части Общая и Особенная : учебник / М. П. Журавлёв [и др.] ; под ред. А. И. Рарога. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби; Проспект, 2006. С. 61.

<sup>18</sup> См.: *Телегин А. С.* Указ. соч.; *Антипов В. Г., Соловьев В. Н.* Указ. соч.

док осуществления государственной власти, общественный порядок и общественная безопасность, собственность, законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства». Таким образом, общий объект является единым для всех административных правонарушений.

Родовой объект — относительно самостоятельная группа отношений общего объекта административного правонарушения. Это однородные, близкие по содержанию или сфере (отрасли) общественные отношения. Родовым объектом группы исследуемых нами правонарушений, как было сказано выше, является режим пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Отдельно взятый административный проступок причиняет вред не всей группе общественных отношений, составляющих родовой объект, а конкретному общественному отношению, которое является непосредственным объектом правонарушения. Так, непосредственным объектом правонарушения, предусмотренного ст. 18.10 КоАП РФ, являются общественные отношения, связанные с осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, а непосредственным объектом (ст. 18.11 КоАП РФ) являются общественные отношения, связанные с соблюдением иммиграционных правил.

*Субъектом* административного правонарушения признается физическое или юридическое лицо, виновным деянием которого причинен вред личным или общественным интересам<sup>19</sup>. Традиционно в науке субъектом правонарушения признаются физические и юридические лица, обладающие способностью и возможностью нести юридическую ответственность за свои противоправные деяния (деликтоспособностью)<sup>20</sup>. Понятие субъекта административного пра-

<sup>19</sup> См.: Агапов А. Б. Административная ответственность. М., 2000. С. 37.

<sup>20</sup> См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2 : Теория права. С. 583.

вонарушения включает в себя совокупность указанных в законе признаков, которые должно иметь лицо (юридическое или физическое), чтобы совершенное им деяние было признано административным правонарушением<sup>21</sup>. Выделяют общие и специальные признаки.

Наличие общих признаков необходимо для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относят возраст и вменяемость лица. КоАП РФ устанавливает административную ответственность за совершенные правонарушения только для лиц, достигших к моменту их совершения 16 лет, следовательно, это обязательный признак субъекта административного правонарушения. Второй обязательный признак субъекта административного проступка — вменяемость лица, т.е. способность осознавать фактический характер и противоправность своих действий и руководить ими. Статья 2.8 КоАП РФ определяет, что физическое лицо, которое во время совершения противоправного деяния находилось в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности. Лицо признается невменяемым при наличии медицинского критерия (наличие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или болезненного состояния) и юридического критерия (степень влияния психического заболевания (иного болезненного состояния) на способность осознавать фактический характер и противоправность своих действий и руководить ими).

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

---

<sup>21</sup> См.: Антипов В. Г., Соловьёв В. Н. Указ. соч. С. 34.

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

Административная ответственность должностных лиц как специального субъекта административного права регламентирована ст. 2.4 КоАП РФ, в которой также содержится подробное разъяснение понятия должностного лица. Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее полномочия представителя власти, т.е. наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимос-

ти от него, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а равно в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях России. К должностным лицам приравниваются и индивидуальные предприниматели, т.е. физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

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

Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, а также сотрудники органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов за совершение административных правонарушений несут ответственность по дисциплинарным уставам. В то же время, за нарушение правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропусков через Государственную границу Российской Федерации эти лица несут ответственность на общих основаниях. Однако к ним не применяется административный арест, а к военнослужащим, проходящим службу по призыву, — и штраф. Материалы о привлечении указанных лиц к административной ответственности передаются по месту службы нарушителей для применения дисциплинарного воздействия.

Субъективную сторону правонарушения составляют: *вина нарушителя, мотив и цели*, которыми он руководствовался при совершении правонарушения<sup>22</sup>.

Обязательным признаком субъективной стороны административного проступка является вина (т.е. психичес-

---

<sup>22</sup> См.: Телегин А. С. Указ. соч. С. 11.

кое отношение физического лица к своим деяниям и их последствиям), которая может быть в форме умысла и неосторожности. В первом случае правонарушитель сознает противоправный характер своего деяния и желает наступления вредных последствий или же сознательно допускает их либо относится к ним безразлично. Во втором случае лицо не осознает общественно вредного характера своих действий, хотя должно и могло это предвидеть, либо субъект легкомысленно надеется предотвратить вредные последствия своих действий. Квалификация по субъективной стороне предполагает изучение и оценку поведения лица в момент совершения противоправного деяния, а нередко — до и после его совершения, позволяет выявить отношение лица к квалифицируемому деянию и его последствиям, сделать вывод о виновности совершенных им действий и цели их совершения, определить форму вины. Для квалификации многих административных правонарушений достаточно установления того, что деяние совершено виновно. Форма вины в большинстве случаев на правовую оценку деяния не влияет.

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

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

## **§ 2. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации**

С 2004 г. основным федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, реализующим миграционную политику, стала Федеральная миграционная служба (ФМС)<sup>23</sup>. Объективными предпосылками для передачи ряда функций по реализации миграционной политики от МВД России послужило совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации, возрастающее значение миграционной деятельности для развития страны. В результате часть полномочий по обеспечению административно-правового статуса иностранных граждан — решение вопроса о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранцев, выдача иностранным гражданам разрешений на временное проживание, вид на жительство, приглашение на въезд в Российскую Федерацию, разрешение на работу — были переданы из ведения органов внутренних дел в ФМС.

Вместе с тем, органам внутренних дел отводится значительная роль по контролю за соблюдением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. В редакции Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции» п. 17 ст. 10 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» обязывает органы внутренних дел осуществлять контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства

---

<sup>23</sup> См.: Вопросы Федеральной миграционной службы : указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (в ред. от 27 июля 2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 30. Ст. 3150; 2005. № 19. Ст. 1786; № 52 (ч. 3). Ст. 5687; 2006. № 32. Ст. 3534; 2007. № 13. Ст. 1540; № 31. Ст. 4020; № 50. Ст. 6252; 2008. № 10 (ч. 2). Ст. 906; № 36. Ст. 4089.

установленных для них правил въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами. Каждое структурное подразделение органов внутренних дел в силу специфики его деятельности осуществляет ряд задач по контролю за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил пребывания в пределах своей компетенции<sup>24</sup>.

В то же время Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ значительно сузил компетенцию органов внутренних дел по реализации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Указанный нормативный документ внес изменения в ст. 23.3 КоАП РФ и вывел из компетенции должностных лиц ОВД рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8 и 18.9 КоАП РФ, отнесенных к компетенции ОВД предыдущей редакцией ст. 23.3 КоАП РФ.

Таким образом, текущее законодательство не относит органы внутренних дел к субъектам рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ (ст. 23.3 КоАП РФ).

На наш взгляд, эта мера является неоправданной в связи с тем, что такая ограниченная компетенция деятельности органов внутренних дел по реализации административного законодательства в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства

---

<sup>24</sup> См.: *Истратов А. А.* Компетенция органов внутренних дел в сфере обеспечения режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // *Следователь.* 2004. № 11. С. 57.

на территории Российской Федерации снижает заинтересованность сотрудников органов внутренних дел как в работе по выявлению правонарушений данного вида, так и в качественном и полном оформлении протоколов об административных правонарушениях данной категории, относящихся к компетенции ОВД. Считаю необходимым внести изменения в содержание ст. 23.3 КоАП РФ, наделив органы внутренних дел полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.9 КоАП РФ.

Пункт «а» ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ вносит изменения в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, в соответствии с которыми из компетенции должностных лиц органов внутренних дел переданы в ФМС полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.10 КоАП РФ. В редакции указанного Федерального закона п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ наделяет должностные лица органов внутренних дел правом составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14 КоАП РФ.

Таким образом, в компетенции органов внутренних дел находится составление пяти видов протоколов об административных правонарушениях, связанных с режимом пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства.

Следует отметить, что составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14 КоАП РФ отнесено также и к компетенции должностных лиц органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (п. 15 ч. 2 ст. 28.3, ч. 1 ст. 23.67 КоАП РФ), а составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.14 КоАП РФ, кроме того, находится и в компетенции пограничных органов (ч. 1 ст. 23.10, ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

Исходя из потребностей практической деятельности органов внутренних дел, необходимо остановиться на детальном рассмотрении составов наиболее распространенных административных правонарушений этой группы. Сотрудники органов внутренних дел, в соответствии с требованиями п. 17 ст. 10 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», следят за тем, чтобы все находящиеся на обслуживаемой ими территории иностранные граждане и лица без гражданства выполняли свои обязанности, установленные законодательством о правовом положении иностранных граждан в России, соблюдали правила пребывания в нашей стране. При этом каждое структурное подразделение ОВД в пределах своей компетенции осуществляет этот контроль как в ходе широкомасштабных специальных операций, так и в повседневной деятельности.

*В случае выявления нарушений иностранными гражданами или лицами без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания или проживания в Российской Федерации должностные лица органов внутренних дел уполномочены составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.8 КоАП РФ.*

В редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 18.8 КоАП РФ состоит из 2 частей. Часть 1 предусматривает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или, в случае утраты таких документов, — в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в неисполнении обязанностей по уведомлению о под-

тверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, а равно в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 18.8 КоАП РФ дополнена ч. 2, предусматривающей ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации или роду занятий.

Заполняя миграционную карту при въезде, иностранный гражданин должен обращать внимание на перечисленные в ней цели въезда. Изменение цели въезда в период нахождения на территории субъекта Федерации самостоятельно не допускается. При необходимости такое изменение можно произвести, уведомив через принимающую сторону территориальные органы ФМС<sup>25</sup>.

Состав ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ также претерпел изменения и в новой редакции предусматривает административную ответственность за нарушение правил миграционного учета, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>26</sup>, в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Эти новации вызваны необходимостью приведения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в соответствие с обновленным миграционным законодательством.

<sup>25</sup> См.: *Нерубенко С. Ф.* Без права на ошибку // Закон и право. 2007. № 3. С. 6.

<sup>26</sup> См.: О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 (в ред. от 1 декабря 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 5. Ст. 653; 2008. № 14. Ст. 1412; № 49. Ст. 5841.

Кроме того, в новой редакции ст. 18.8 КоАП РФ в качестве административного правонарушения квалифицируется нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правового режима не только пребывания, но и проживания в РФ в случаях, предусмотренных рассматриваемой статьей, в отличие от предыдущей редакции ст. 18.8 КоАП РФ, квалифицировавшей в качестве административного правонарушения нарушение иностранцами только режима временного пребывания в РФ.

Таким образом, в новой редакции ст. 18.8 КоАП РФ содержится два взаимосвязанных состава правонарушений, объединенных объектом посягательства на общественные отношения, связанные с режимом пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, общественный порядок, а также безопасность личности, общества и государства.

Объективная сторона правонарушения выражается в следующих действиях (бездействиях): несоблюдение установленных правил въезда в РФ, проживание без документов на право жительства в России или проживание по недействительным документам, нарушение установленного порядка миграционного учета, уклонение от выезда по истечении определенного для данного лица срока пребывания, а также несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Поскольку смыслом ст. 18.8 КоАП РФ охвачен широкий спектр противоправных деяний, необходимо подробно исследовать законодательные основы, регулирующие отдельные институты специального административно-правового режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основы правового положения иностранных граждан в России, а также отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан

в Российской Федерации и осуществлением ими трудовой, предпринимательской и иной деятельности, определены Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также Федеральными законами от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”».

Порядок пересечения Государственной границы Российской Федерации при осуществлении иностранными гражданами и лицами без гражданства выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию регулируется Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Иностранные граждане имеют право на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации. Законодательство и Международные договоры Российской Федерации предусматривают три режима реализации этого права, соответственно три режима въезда/выезда иностранцев: визовый, безвизовый и свободный. Визовый режим является основным, иные — исключениями из правил. Визовый режим предполагает получение иностранными гражданами специального разрешения (визы) на въезд в Российскую Федерацию. Безвизовый режим распространяется на граждан иностранных государств (например, ряда государств СНГ), с которыми Россия заключила межправительственное соглашение. Для въезда в Россию таким иностранным гражданам достаточно иметь действительные и признаваемые в Российской Федерации документы, удостоверяющие личность, и надлежащим образом оформленную миграцион-

ную карту. Свободный режим въезда/выезда в соответствии с Союзным договором установлен для граждан Республики Беларусь.

Остановимся на конкретном содержании каждого из режимов въезда/выезда иностранных граждан в Российской Федерации.

Порядок визового режима определен Федеральным законом № 114-ФЗ, в соответствии с которым иностранным гражданам предоставлено право въезжать в Российскую Федерацию при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами. Лица без гражданства могут въезжать и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами.

Основания для выдачи визы иностранному гражданину устанавливает ст. 25 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В соответствии с действующим законодательством виза — это выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве.

В зависимости от цели въезда и пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации различаются визы: дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и виза временно проживающего лица. Виза содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату рождения; пол; гражданство (подданство); номер основного документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина или лица без гражданства; дату выдачи визы, разрешенный

срок пребывания в Российской Федерации, номер приглашения на въезд в Российскую Федерацию либо решения государственного органа; срок действия визы; цель поездки; данные о приглашающей организации (приглашающем физическом лице), кратность визы.

Виза выдается дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, МИД России, его представительством на территории Российской Федерации, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Российской Федерации в визовом режиме, при условии наличия действительных документов, удостоверяющих их личность, виза является основным документом, подтверждающим законность их въезда на территорию Российской Федерации.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в России, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина: разрешение на временное проживание или вид на жительство.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в РФ, являются: документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства; разрешение на временное проживание, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в России лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность, а также вид на

жительство; иные, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором России в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Разрешение на временное проживание — это подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. № 789<sup>27</sup>.

Разрешение на временное проживание выдается иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, если иное не установлено Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Часть 3 ст. 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает возможность выдачи разрешения

---

<sup>27</sup> См.: О выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание : пост. Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 789 (в ред. от 6 апреля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 45. Ст. 4516; 2007. № 5. Ст. 667; 2008. № 14. Ст. 1412; № 18. Ст. 2051; 2009. № 15. Ст. 1834.

на временное проживание без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты для определенной категории иностранных граждан.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство регламентирует Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. № 794<sup>28</sup>.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет, по прошествии которых срок его действия по заявлению иностранного гражданина может быть продлен еще на пять лет, причем количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено. Вид на жительство содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче вида на жительство, срок действия вида на жительство, наименование органа исполнительной власти, выдавшего вид на жительство; оформляется в виде документа установленной формы.

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Феде-

---

<sup>28</sup> См.: О выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство : пост. Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 794 (с прил.) (в ред. от 28 марта 2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 45. Ст. 4520; 2007. № 5. Ст. 667; 2008. № 14. Ст. 1412.

рации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане или лица без гражданства при въезде в Российскую Федерацию обязаны получить и заполнить миграционную карту, которая подлежит возврату в пункте пропуска через Государственную границу РФ при выезде из России (ст. 25.9). Миграционная карта представляет собой документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранных гражданах или лицах без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Форму миграционной карты и Правила ее использования устанавливает Постановление Правительства РФ от 16 августа № 413 «О миграционной карте»<sup>29</sup>.

В качестве нарушения иностранным гражданином режима пребывания в России ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ признается нарушение правил миграционного учета. Согласно ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» иностранный гражданин в случае нахождения в месте пребывания обязан встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, которые установлены указанным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации (постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, временно проживающий или временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в место пребывания).

---

<sup>29</sup> О миграционной карте : пост. Правительства РФ от 16 августа № 413 (в ред. от 6 мая 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3553; 2006. № 19. 2092.

Нарушение иностранным гражданином режима проживания в Российской Федерации по смыслу ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ включает неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство. Подача иностранным гражданином уведомления осуществляется им лично или в установленном порядке почтовым отправлением при предъявлении документа, удостоверяющего личность данного иностранного гражданина и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве, а также его вида на жительство. В указанное уведомление вносятся следующие сведения:

1) имя данного иностранного гражданина, постоянно проживающего в Российской Федерации, включающее его фамилию, собственно имя, отчество (последнее — при наличии);

2) место проживания данного иностранного гражданина;

3) место (места) работы и продолжительность осуществления данным иностранным гражданином трудовой деятельности в течение очередного года со дня получения им вида на жительство;

4) период нахождения данного иностранного гражданина за пределами Российской Федерации в течение очередного года со дня получения им вида на жительство (с указанием государств выезда);

5) размер и источники дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им вида на жительство.

Требование предоставления иностранным гражданином иных документов или других сведений, помимо перечисленных, не допускается.

Согласно ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», срок временного пребывания иностранного гражданина в России определяется сроком действия выданной ему визы; для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, данный срок не может превышать 90 суток, за исключением случаев, предусмотренных названным Федеральным законом.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного вышеуказанным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо выданы новая виза, разрешение на временное проживание или вид на жительство, либо у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание.

Согласно ФЗ РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть соответственно продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориальными органами.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Фе-

дерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований настоящего Федерального закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, о чем делается отметка в миграционной карте.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, в соответствии с Приказом министра обороны РФ от 2 апреля 2004 г. № 101, определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также для решения иных задач внутренней и внешней политики государства Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнен ст. 5.1, предусматривающей изменение срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. В соответствии с положениями данной статьи Правительство РФ вправе увеличить до 180 суток или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, как на территории одного или нескольких

субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, — в отношении отдельных категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан.

При принятии решения о сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, Правительство Российской Федерации также устанавливает срок, в течение которого иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации на момент принятия Правительством Российской Федерации указанного решения, обязаны выехать из Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку. Транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией государство по маршруту следования либо визы государства назначения и действительных проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации.

Транзитная виза иностранному гражданину не требуется в случае транзитного проезда этого иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей в соответствии с перечнем и в порядке, которые установлены Правительством РФ. Согласно ст. 25.7 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», транзитная виза выдается на срок до 10 дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации. Порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц

без гражданства через территорию Российской Федерации определен ст. 29—32 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В качестве субъектов административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.8 КоАП РФ, рассматриваются все иностранные физические лица, достигшие 16-летнего возраста, допустившие предусмотренные этой статьей нарушения. Наряду с иностранными гражданами и лицами без гражданства субъектами данного административного правонарушения могут быть также лица с двойным гражданством и подданные монархий.

Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается как в форме умысла, так и неосторожности. Данное правонарушение квалифицируется в момент нарушения режима временного пребывания (проживания) иностранных физических лиц в Российской Федерации, а также правил транзитного проезда через территорию РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных анализируемой статьей, влекущие административное выдворение за пределы России, рассматриваются судьями районных судов. В остальных случаях, в соответствии с ч. 1 ст. 23.67 КоАП, введенной в состав КоАП РФ Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ, подобные дела рассматриваются должностными лицами ФМС.

*Составление протоколов об административных правонарушениях законодатель относит к компетенции ОВД — ст. 18.9 КоАП РФ.*

Согласно Федеральному закону № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», основные обязанности по соблюдению режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства возложены на принимающую сторону.

Административную ответственность за нарушение принимающей стороной правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федера-

ции устанавливает ст. 18.9 КоАП РФ («Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации»). В редакции Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ данная статья состоит из 4 частей. Часть 1 предусматривает административную ответственность за нарушение должностным лицом организации (независимо от формы собственности), принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающей их обслуживание или выполняющей обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы.

Частью 2 ст. 18.9 КоАП РФ установлена административная ответственность за непринятие гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, пригласившими в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившими им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременного выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации.

Часть 3 ст. 18.9 регламентирует административную ответственность за предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, нахо-

дящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию.

Часть 4 ст. 18.9 КоАП РФ введена Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и устанавливает административную ответственность за неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета.

Ответственность должностных и юридических лиц за нарушение указанных правил установлена ч. 1 ст. 18.9 КоАП РФ. В соответствии со ст. 35 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», должностные лица организаций, принимающих в Российской Федерации иностранных граждан, обеспечивающих их обслуживание или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации, а также порядка их регистрации, оформления документов на право пребывания или проживания иностранных граждан в Российской Федерации, их передвижения, изменения ими места жительства, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекаются к ответственности в соответствии с указанным законодательством. Данная статья определяет правила установления ответственности должностных лиц организаций, принимающих в Российской Федерации иностранных граждан, обеспечивающих их обслуживание или выполняющих обязанности за нарушения, связанные с соблюдением:

- условий пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации;
- транзитного проезда через территорию Российской Федерации;
- оформления документов на право пребывания или проживания иностранных граждан в Российской Федера-

ции, их передвижения в пределах Российской Федерации, изменения ими места пребывания или жительства в Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

По закону, российские принимающие организации должны обеспечивать своевременное разъяснение иностранным гражданам их прав и обязанностей, определенных российским законодательством, регламентирующим режим пребывания в России иностранных граждан или лиц без гражданства, точное выполнение установленных правовых норм в отношениях с иностранными гражданами и лицами без гражданства, вести соответствующий учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Они также несут ответственность за своевременное оформление документов на право пребывания их в России, передвижения по территории страны и на выезд из Российской Федерации по истечении определенного им срока пребывания<sup>30</sup>.

Российские граждане, пригласившие иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию по частным делам и предоставившие им жилую площадь, обязаны принимать меры по обеспечению их своевременного выезда из страны по истечении определенного им срока пребывания. Предоставление российскими лицами иностранным гражданам и лицам без гражданства жилища, транспортных средств либо оказание им иных услуг не допускается в тех случаях, когда это заведомо влечет нарушение

---

<sup>30</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (постатейный) / под общ. ред. В. И. Шкатуллы. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ние действующего порядка пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства, а также правил транзитного проезда указанных лиц по российской территории.

Кроме того, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» возложил на принимающую сторону обязанности по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства. Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации установлены Постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9. В соответствии с данными Правилами принимающей стороной заполняется бланк уведомления установленного образца о прибытии иностранного гражданина в место пребывания. В установленные законом сроки данное уведомление представляется принимающей стороной в территориальный орган Федеральной миграционной службы непосредственно либо почтовым отправлением. Ответственность за неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета установлена, как было сказано ранее, ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 18.9 КоАП РФ выражается в следующих действиях (бездействиях): нарушение принимающей стороной порядка оформления документов на право пребывания, проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в России и выезда за ее пределы, а также неприятие мер по обеспечению своевременного выезда за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка, а также неисполнение обязанностей в связи с осуществлением их миграционного учета.

Субъектами правонарушения по ст. 18.9 КоАП РФ являются:

по ч. 1 — должностные и юридические лица, принимающие в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающие их обслуживание или выполняющие обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в России и транзитного проезда через ее территорию иностранных граждан или лиц без гражданства;

по ч. 2 — российские граждане, пригласившие в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившие им жилое помещение;

по ч. 3 — граждане, должностные и юридические лица, предоставившие жилое помещение или транспортное средство либо оказавшие иные услуги иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в РФ с нарушением порядка или правил транзитного проезда через российскую территорию;

по ч. 4 — граждане, должностные и юридические лица, пригласившие в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства и не принявшие меры по постановке данных лиц на миграционный учет.

Таким образом, в качестве субъектов административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ, могут выступать как физические, так и должностные и юридические лица. Несмотря на обобщение этих субъектов в понятие «принимающая сторона», законодатель предусматривает различную меру наказания для каждого из них, что обусловлено особенностями их административно-правового статуса.

Так, ч. 4 рассматриваемой статьи («Неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета») влечет наложение административного штрафа: на граждан — в размере от двух до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от сорока до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от четырехсот до пятисот тысяч рублей.

Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ введено примечание к ст. 18.9 КоАП, в соответствии с которым в случае нарушения должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином Российской Федерации или постоянно проживающими в Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в отношении двух и более принимаемых ими иностранных граждан и (или) лиц без гражданства наступает административная ответственность в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности. Эта мера направлена на усиление ответственности принимающей стороны за нарушения режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ в соответствии с ч. 1 ст. 23.67 КоАП, введенной в состав КоАП РФ Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ, рассматриваются должностными лицами ФМС.

*Составление протоколов об административных правонарушениях находится в компетенции органов внутренних дел — ст. 18.11 «Нарушение иммиграционных правил».*

Иммиграционный контроль осуществляется постами иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Согласно Закону РФ «О Государственной границе Российской Федерации», под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также специально выделенный в непосредственной близости

от Государственной границы иной участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Правила учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении утверждены Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77<sup>31</sup>.

Поскольку режим въезда/выезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации напрямую затрагивает интересы национальной безопасности государства, задачи контроля за его обеспечением возложены в той или иной мере на ряд министерств, ведомств и федеральных служб. Свою деятельность государственные служащие постов иммиграционного контроля осуществляют во взаимодействии с представителями других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложены функции контроля за соблюдением режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. «Контроль в пунктах пропуска осуществляется подразделениями органов пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного, транспортного контроля (далее — государст-

---

<sup>31</sup> См.: Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении : пост. Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 8. Ст. 735.

венные контрольные органы) в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий»<sup>32</sup>.

Административную ответственность за нарушение иммиграционных правил, как было отмечено выше, устанавливает ст. 18.11 КоАП РФ, ч. 1 которой регламентирует ответственность за уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации.

Часть 2 регламентирует административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление по требованию федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориального органа установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль.

Объектом посягательства данного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в ходе прохождения иностранными гражданами и лицами без гражданства иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством РФ.

---

<sup>32</sup> См.: Об утверждении Правил осуществления контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации : пост. Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 872 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48. Ст. 5620.

Объективная сторона выражается в следующих действиях (бездействиях):

по ч. 1 — уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном для временного пребывания, нарушение правил проживания в указанных местах, уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации.

по ч. 2 — непредставление или несвоевременное представление органам ФМС документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль.

Такой признак объективной стороны, как место (при квалификации административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ), является обязательным, квалифицирующим, поскольку на него указывается в диспозиции нормы (нарушение правил проживания в месте временного содержания при poste иммиграционного контроля, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном для временного пребывания).

*Место временного содержания* — это место пребывания лица, ходатайствующего о признании его беженцем, и членов его семьи в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации. *Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании их беженцами*, — это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории России<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> См.: Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики.

Субъектом правонарушения, по ч. 1, являются иммигранты, т.е. иностранные физические лица, в том числе беженцы, поселяющиеся постоянно либо на определенный срок на территории России. Субъектом правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.11 КоАП РФ, может быть как общий субъект (физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста), так и должностные и юридические лица, на которые возложена функция представления установленных законодательством Российской Федерации документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.11 КоАП РФ, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, рассматриваются судьями районных судов, а в остальных случаях — мировыми судьями.

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел вправе составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.12 КоАП РФ «Нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации». В редакции Федерального закона от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ данная норма изложена следующим образом: «Неисполнение беженцем или вынужденным переселенцем при перемещении места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, к которому он прикреплен, а равно неисполнение обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства либо несообщение беженцем в соответствующий территориальный орган федерального органа

исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства (подданства) иного государства». Указанная норма направлена на обеспечение положений Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» и Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», в соответствии с которыми лица, признанные беженцами, а также лица, в отношении которых принято решение о признании их вынужденными переселенцами, наделяются определенными правами на получение различных услуг и материальных благ и несут определенные обязанности.

На наш взгляд, отнесение составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.12 КоАП РФ, к компетенции ОВД не соответствует текущему законодательству. Как нами было сказано ранее, в результате выделения ФМС из структуры МВД России ряд полномочий по обеспечению административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства был передан из ОВД в федеральную миграционную службу. Так, п. 13.2 Приказа МВД от 2 декабря 2005 г. № 983 «Об утверждении типового положения о территориальном органе федеральной миграционной службы»<sup>34</sup> относят к исключительному ведению территориальных органов ФМС следующие вопросы:

— учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве на территории осуществления полномочий;

---

<sup>34</sup> См.: Об утверждении типового положения о территориальном органе федеральной миграционной службы : приказ МВД РФ от 2 декабря 2005 г. № 983 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 51.

— учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденных переселенцев, а также оказание содействия им в обустройстве на новом месте жительства на территории осуществления полномочий;

— проведение идентификации иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами и находящихся на территории осуществления полномочий.

В связи с этим думается, что полномочия по составлению протоколов об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.12 КоАП РФ, было бы целесообразно отнести к исключительному ведению ФМС как компетентного органа в сфере обеспечения административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации». При рассмотрении вопроса административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации нами было высказано мнение о том, что данная норма по признаку общего объекта административного правонарушения относится к группе административных правонарушений в области защиты Государственной границы РФ. Поскольку функции защиты Государственной границы в соответствии со ст. 10 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» прямо не входят в круг обязанностей ОВД, а в основном относятся к ведению ФСБ РФ, полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.14 КоАП РФ, необходимо оставить в исключительной компетенции пограничных органов ФСБ России.

Учитывая состояние текущего законодательства, считаем необходимым хотя бы кратко охарактеризовать особенности состава данного административного правонару-

шения. В современной редакции ст. 18.14 состоит из 2 частей. Первая часть устанавливает наказание за непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями. Вторая часть предусматривает ответственность за непринятие лицом, пересекающим по частным делам Государственную границу Российской Федерации, мер по предотвращению использования управляемого им транспортного средства другим лицом для незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации одним или несколькими нарушителями в случае, если указанное деяние не являлось пособничеством в преступлении.

Ранее, в рамках исследования вопроса квалификации административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, нами рассматривалась проблема отграничения административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.14 КоАП РФ, от уголовно наказуемого аналога (ст. 322.1 УК РФ). Несмотря на схожесть объекта рассматриваемых правонарушений (объектом их являются общественные отношения, складывающиеся в области защиты Государственной границы Российской Федерации), они существенно отличаются по степени общественной опасности деяния. В отличие от уголовно наказуемого аналога, предусматривающего активное поведение лица — «организация незаконной миграции», объективная сторона ст. 18.14 КоАП РФ предполагает совершение деяния как в форме действия, так и бездействия. Административ-

ное правонарушение, предусмотренное ст. 18.14 КоАП РФ, может быть совершено как умышленно, так и неосторожно, уголовная же ответственность за организацию незаконной миграции предусматривает форму вины только в виде прямого умысла. Кроме того, ч. 2 ст. 322.1 УК РФ предусматривает общественно опасный способ совершения правонарушения — в составе организованной группы, а также наличие тяжких последствий — в целях совершения преступлений на территории России.

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ, являются только юридические лица (транспортные или иные организации), ч. 2 ст. 18.14 КоАП РФ к таким субъектами относит граждан (вменяемые физические лица, достигшие 16-летнего возраста). Административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 18.14 КоАП РФ, квалифицируется как таковое лишь в том случае, если водитель транспортного средства не совершал пособничества в преступлении, например, в совершении такого преступления, как незаконное пересечение Государственной границы РФ (ст. 322 УК). В соответствии с ч. 5 ст. 33 УК РФ пособником признается лицо, содействовавшее совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий, а также лицо, заранее обещавшее скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы.

Оконченными рассматриваемые правонарушения считаются в момент наступления вредных последствий: незаконного пересечения (или попытки незаконного пересечения) Государственной границы РФ одним или несколькими нарушителями.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных комментируемой статьей, рассматриваются должностными лицами пограничных органов и пограничных войск ФСБ, указанными в ч. 2 ст. 23.10 КоАП РФ.

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

Законом установлены специальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Выполнение их гарантирует права граждан, привлекаемых к ответственности, позволяет установить истину по делу и объективно разрешить его по существу<sup>35</sup>.

Административное производство — это осуществляемое в определенном процессуальном порядке разбирательство по делу об административном правонарушении, правовую основу которого составляет Кодекс РФ об административных правонарушениях. Административное производство по делам о правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации наряду с общими правилами имеет ряд особенностей, обусловленных тем, что кроме общего субъекта административного правонарушения ряд административно-правовых норм в указанной сфере предполагает наличие специальных субъектов, обладающих особым административно-правовым статусом, — во-первых, иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица, во-вторых, российские должностные и юридические лица.

В разделах 4, 5 Кодекса РФ об административных правонарушениях сформулированы общие принципы и задачи производства, права и обязанности его участников и другие аспекты, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях. К основным задачам законодатель относит: «всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечение ис-

---

<sup>35</sup> См.: Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? М. : Сов. Россия, 1990. С. 78.

полнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений» (ст. 24.1 КоАП РФ).

Производству по делам об административных правонарушениях присущ ряд принципов, которые вытекают из задач юрисдикционной деятельности. Важнейшие из них: принцип законности, достижение объективной истины, право на защиту, презумпция невиновности, принцип равенства, открытость, оперативность<sup>36</sup>. Подобно любой разновидности юридического процесса, производство по делам об административных правонарушениях развивается во времени как последовательный ряд сменяющих друг друга фаз развития (стадий)<sup>37</sup>, которые относятся к основным элементам данного производства. В юридическом смысле процессуальная стадия понимается как совокупность процессуальных действий и решений, принимаемых компетентными органами, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу<sup>38</sup>.

Исследуя данный вопрос, ученый-административист В. В. Головкин приходит к выводу, что анализ норм КоАП РФ позволяет вести речь о четырех стадиях производства по делу об административном правонарушении:

возбуждение дела об административном правонарушении;

рассмотрение дела об административном правонарушении;

пересмотр постановления и решения (факультативная стадия);

исполнение постановления по делу об административном правонарушении<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> См.: Телегин А. С. Указ. соч. С. 77.

<sup>37</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 307.

<sup>38</sup> См.: Кобликов А. С. Учебник уголовного процесса. М., 1995. С. 11.

<sup>39</sup> См.: Административное право : учебник : часть вторая. М. : ЦОКР МВД России, 2005. С. 255.

Подобного мнения придерживаются и другие исследователи, в частности Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокин, А. С. Телегин<sup>40</sup>.

Некоторые авторы рассматривают пять стадий производства (включая стадию принятия по делу решения) или даже шесть, выделяя дополнительно стадии обжалования и опротестования<sup>41</sup>.

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

Начальным этапом производства по делу об административном правонарушении признается возбуждение дела в соответствии с положениями гл. 28 КоАП РФ, ст. 28.1 которой законодательно устанавливает следующие поводы к возбуждению дела об административном правонарушении:

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

2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации,

---

<sup>40</sup> См.: Административное право России. Ч. 1 : Государственное управление и административное право : учебник. / под ред. А. П. Коренева. М. : Моск. Акад. МВД России ; Центр юрид. лит. «Щит», 2002. С. 241; Административное право : учебник. М. : Норма, 2004. С. 676—695; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. С. 510—523; Телегин А. С. Указ. соч. С. 79.

<sup>41</sup> См.: Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 14.

содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

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

Таким образом, содержание ст. 28.1 КоАП РФ неоднократно обращает нас к понятию должностного лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях. В связи с этим особое внимание заслуживают положения ст. 28.3 КоАП РФ, которая впервые в практике отечественного законодательства об административных правонарушениях дает перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Первая часть данной статьи относит составление таких протоколов к компетенции должностных лиц органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях данного вида в соответствии с гл. 23 КоАП РФ; вторая часть, в дополнение к части первой, устанавливает перечень должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях. Таким образом, компетенция по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации складывается из положений гл. 23 КоАП РФ и ст. 28.3 КоАП РФ.

Сравнительно-правовой анализ указанных положений показал, что в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ полномочиями по рассмотрению административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ, предусмотренных ст. 18.11—18.13, наделены судьи. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.15—18.17, ч. 1 ст. 19.27, рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ гл. 23 КоАП РФ дополнена ст. 23.67 «Органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции». В соответствии с ч. 1 данной статьи органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8—18.10, 18.15—18.17, 19.27 КоАП РФ. Помимо этого, в соответствии с положениями п. 1, 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (милиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14; в соответствии с п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 18.11—18.14.

Законодательное закрепление перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, на наш взгляд, имеет исключительную важность, поскольку призвано обеспечить эффективность применения административных наказаний и исключить возможность проявления непрофессионализма и субъективизма при подходе к делу. Вместе с тем, необходимо пересмотреть данный перечень в свете современной структуры органов исполнительной власти, осуществля-

ющих функцию управления миграционными процессами. Как нами предлагалось в предыдущем параграфе, необходимо исключить из компетенции ОВД составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.12 и 18.14 КоАП РФ, оставив эти полномочия соответственно за должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции и пограничной службы ФСБ РФ.

Практика показывает, что протокол об административном правонарушении является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства проступка, следовательно от того, насколько грамотно и мотивированно он составлен, зависит правильность рассмотрения дела по существу<sup>42</sup>.

Кодексом об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами (большей частью ведомственными) устанавливаются жесткие правила составления протокола об административном правонарушении. Порядок составления протокола четко урегулирован<sup>43</sup>. Перечень сведений, которые необходимо указывать в протоколе об административном правонарушении, закреплен в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ. Это, во-первых, сведения о дате и месте составления протокола, а также данные должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении. Во-вторых, это сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, данные свидетелей и потерпевших, если таковые имеются. И, наконец, сведения об обстоятельствах совершения административного правонарушения (место, время

---

<sup>42</sup> См.: *Телегин А. С.* Указ. соч. С. 80.

<sup>43</sup> См.: *Алексеева А. В.* О некоторых проблемах при составлении протокола об административных правонарушениях и рассмотрении дела об административном правонарушении // *Теория и практика административного права и процесса* : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13—14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар : Кубанькино, 2006. С. 330.

совершения и событие административного правонарушения, статья кодекса РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело). При этом объяснение правонарушителя — обязательный элемент в структуре административной ответственности. Но он обязателен «не в смысле того, что виновный субъект должен дать объяснения по поводу своих действий, а в том, что у него есть право сказать об этих действиях правду, привести аргументы, которые оправдывают их»<sup>44</sup>. В протоколе об административном правонарушении могут также содержаться иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Учитывая исключительную важность объективности составления протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации для дальнейшего производства, в рамках проведенного научного исследования мы изучили архивные материалы 147 дел об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации из архивов Свердловского и Октябрьского районных судов г. Белгорода и 114 дел из архивов Ленинского и Центрального районных судов г. Воронежа.

По данным делам нами проведен анализ полноты и объективности составления протоколов об административных правонарушениях, поскольку именно такой протокол является основным и нередко единственным документом, в котором фиксируются обстоятельства совершения право-

---

<sup>44</sup> Бельский К. С. К вопросу об определении понятия административной ответственности // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М. : Юристъ, 2004. С. 182.

нарушения в исследуемой сфере. Результаты проведенной работы показали, что значительная часть протоколов об административных правонарушениях составлена с существенными нарушениями требований, предъявляемых к данному виду документов.

Распространенным процессуальным нарушением являются случаи составления протоколов об административных правонарушениях лицами, не относимыми КоАП РФ к субъектам, имеющим право составления данных документов. Так, имеют место случаи составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8—18.10 КоАП РФ, гражданскими государственными служащими постов иммиграционного контроля, не уполномоченными на данный вид деятельности. Выявлены и другие факты нарушений процессуальных требований КоАП РФ. Часть 3 ст. 28.3 КоАП РФ обязывает должностное лицо при составлении протокола об административном правонарушении разъяснять физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу их права и обязанности, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, о чем делается запись в протоколе. Однако, к примеру, в протоколе ММ № 002790 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, составленном в отношении гражданина Азербайджана Багирова Аллахьяра Аладдина, отсутствовала его подпись в том, что ему разъяснены права и обязанности, а также сведения о желании данного гражданина иметь адвоката.

Огромное значение для верной квалификации правонарушения имеет правильное описание самого противоправного деяния: места, времени совершения проступка, указания на нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, описания самого противоправного деяния. Анализ объективности составления протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения

режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства показал, что в протоколах нередко употребляются общие фразы, такие как «нарушил режим пребывания в России». При назначении административного наказания существенное значение имеют сведения, характеризующие личность нарушителя, например, имеет ли он судимость, подвергался ли ранее административным наказаниям. Эти сведения должностные лица вносят в протокол об административном правонарушении, как правило, со слов нарушителя, отметка о проверке сведений о нарушителе по базе данных ИЦ УВД производится не всегда.

К существенным недостаткам относятся также факты проявления элементарной небрежности при составлении протоколов об административных правонарушениях: плохо читаемый почерк, недопустимые исправления и сокращения слов и др. Так, в протоколах об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ, составленных в отношении гр-н Таджикистана Тураева Асатулло Шукуруллоевича (ММ № 000102) и Юсупова Убайдулло Тошматовича (ММ № 000101), фабулы правонарушений буквально обрываются на полуслове. В протоколе об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.8 КоАП РФ, в отношении гр-на Украины Соловей Александра Ивановича (ВО № 000215) не указана фамилия лица, составившего данный документ.

Еще одним нарушением процессуальных требований является составление должностными лицами одного протокола об административном правонарушении за нарушение двух норм КоАП РФ. В ряде протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ, в описании противоправного деяния, кроме сведений о нарушении иностранным гражданином или лицом без гражданства правил привлечения и использования иностранной рабочей силы в России, записаны данные об отсутствии у лица регистрации на территории Российской Федерации, что до вступления в законную силу Федераль-

ного закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» подпадало под состав правонарушения, предусмотренного ст. 18.8 КоАП РФ, и, следовательно, должно было квалифицироваться самостоятельно.

Таким образом, проведенный анализ показал, что при составлении протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации допускаются существенные нарушения. Основная причина, на наш взгляд, кроется в том, что такие протоколы составляются сотрудниками, не уполномоченными КоАП РФ на осуществление данного вида деятельности (например, гражданские государственные служащие постов иммиграционного контроля ФМС). Необходимо принять меры к устранению данного процессуального нарушения, обеспечив, как нами уже отмечалось, постоянное присутствие на постах иммиграционного контроля аттестованных сотрудников ФМС, в компетенции которых находится составление протоколов об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Протокол об административном правонарушении и другие материалы передаются должностным лицам федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, которые в соответствии со ст. 23.67 КоАП РФ рассматривают дела об административных правонарушениях в пределах своей компетенции (к этой категории должностных лиц законодатель относит руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его заместителей; руководителей территориальных органов и их заместителей; руководителей структурных подразделений территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти и их заместителей), которые сами рассматривают дело либо направляют

должностному лицу, правомочному разрешать данную категорию дел.

Рассмотрение дела об административном правонарушении — центральная стадия, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности<sup>45</sup>. При переходе к рассмотрению особенностей производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства на стадии рассмотрения дела необходимо более детально остановиться на компетенции в данном вопросе судей, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории в соответствии с гл. 23 КоАП РФ.

Как было отмечено выше, согласно положениям ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, предусмотренных ст. 18.11—18.13 КоАП РФ. Органы, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 18.8—18.10, 18.15—18.17, 19.27 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.15—18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ рассматриваются судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Возникает вопрос: в каких же конкретных случаях дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.15—18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, рассматриваются органами, уполномоченными на осуществ-

---

<sup>45</sup> См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2001. С. 202.

вление функций по контролю и надзору в сфере миграции самостоятельно, а в каких направляются для рассмотрения в судебную инстанцию? Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях»<sup>46</sup> дает следующее толкование: «судьи рассматривают также отнесенные к компетенции иных органов (должностных лиц) дела, указанные в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, при условии, что они были переданы на их рассмотрение в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей». К таким видам наказания, назначаемым за административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, относятся административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за ее пределы, а также административное приостановление деятельности.

По смыслу ст. 3.10 КоАП РФ административное наказание в виде административного выдворения за пределы России в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства устанавливается и назначается судьей. Исключение составляют случаи, когда иностранным гражданином или лицом без гражданства административное правонарушение совершено при въезде в Российскую Федерацию (в данном случае такой вид наказания назначается должностными лицами пограничных органов)<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> См.: Бюл. Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2006. № 12; 2009. № 1.

<sup>47</sup> См.: Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики.

Таким образом, передача дел об административных правонарушениях исследуемой категории, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, на рассмотрение в судебную инстанцию связана с постановкой вопроса о применении к ним такой жесткой меры административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации. Но учитывая, что данная мера установлена в санкциях норм КоАП РФ как дополнительная к административному штрафу, возникает вопрос: в каких же именно случаях назначение ее законно и обоснованно? Законодательство на сегодняшний день каких-либо комментариев по данной проблеме не предоставляет. Сотрудники ФМС при направлении таких материалов на рассмотрение судьям опираются на понятие злостности совершенного правонарушения, однако критерии злостности определяют, основываясь на собственном правосознании. Как правило, это повторность правонарушения, либо длительность неисполнения обязанности (например, постановки на миграционный учет), но определение этих условий не имеет четкой правовой регламентации.

Вместе с тем, факт административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации влечет для него целый ряд негативных последствий: невозможность въехать на законных основаниях на территорию России в течение определенного времени, отказ в выдаче вида на жительство либо аннулирование ранее выданного. Негативные юридические последствия сохраняются и после окончания срока, установленного ст. 4.6 КоАП РФ, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. В соответствии с п. 3 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное аннулируется в случае, если этот иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался адми-

нистративному выдворению за пределы Российской Федерации. В аналогичном случае иностранному гражданину не выдается разрешение на работу, а выданное ранее аннулируется территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции.

Учитывая значительность негативных последствий правоприменительной ошибки при рассмотрении дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, считаем, что для устранения административного произвола, пробелов в текущем административном законодательстве в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо разработать ведомственные инструкции, регламентирующие порядок и основания передачи материалов дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства на рассмотрение в судебную инстанцию.

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

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

1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;

2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

3) правильно ли составлены и оформлены протокол об административном правонарушении, другие протоколы, иные материалы дела;

4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

6) имеются ли ходатайства и отводы.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства особого внимания требуют следующие обстоятельства:

— данные о личности иностранного гражданина;

— приобщены ли к делу документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина: паспорт, выданный государством подданства иностранного гражданина, либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина: разрешение на временное проживание либо вид на жительство а также документы, подтверждающие законность его пребывания на территории России: виза — для пребывающих в визовом режиме, миграционная карта, отрывной талон со сведениями о постановке на миграционный учет в территориальном органе ФМС;

— наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ;

— наличие двойного гражданства;

— цель и срок пребывания (проживания) в Российской Федерации.

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

Как гласит ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ: «Дело об административном проступке рассматривается открыто в присутствии лица, привлекаемого к ответственности. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела или если оно оставлено без удовлетворения». К особенностям рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства относится обязательность присутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административное выдворение данного лица за пределы Российской Федерации (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

КоАП РФ предоставляет лицам, участвующим в деле, определенный комплекс прав для отстаивания своей позиции при рассмотрении и разрешении административного дела<sup>48</sup>. Для обеспечения должной защиты прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства производство по делам об административных правонарушениях может вестись наряду с государственным языком Российской Федерации на государственном языке республики, где находятся судья, орган, должностное лицо, упол-

---

<sup>48</sup> См.: Чекалина О. В. Процессуальные права граждан в сфере административной юрисдикции // Административно-правовой статус гражданина : сб. статей по материалам седьмого «круглого стола» «Лазаревские чтения» / под ред. Н. Ю. Хаманёвой. М. : ИГП РАН, 2004. С. 186.

номоченное рассматривать дела об административных правонарушениях. «Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, Кодексом об административных правонарушениях РФ предоставлено право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика» (ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ).

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

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

Таким образом, законодателем предприняты определенные меры по обеспечению объективности рассмотрения дел об административных правонарушениях с участием лиц, не владеющих языком, на котором ведется производство по делу, но ряд вопросов, возникающих в связи с этим,

остаётся открытым. Во-первых, соблюдение установленных сроков задержания лица усложняется в связи с временными затратами при поиске переводчика, во-вторых, возникают проблемы организационного характера: трудности в поиске переводчика и его доставке, решение вопроса об оплате труда. Для решения данных вопросов необходимо, по нашему мнению, ввести в структуру территориальных органов ФМС приграничных регионов штатные должностные единицы переводчиков, владеющих знаниями языков государств, граничащих с территорией обслуживания данных органов, что будет способствовать полноценной защите интересов иностранных граждан и лиц без гражданства в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем, изучение судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях в миграционной сфере показывает, что значительная доля иностранных граждан и лиц без гражданства (как правило, жители ближнего зарубежья), отказываются от услуг переводчика, поскольку в какой-то мере владеют русским языком, однако их умения изъясняться по-русски бывает не вполне достаточно для осуществления полноценной защиты интересов. Кроме того, они зачастую не ориентируются в вопросах российского законодательства в миграционной сфере. В связи с этим для обеспечения всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, обеспечения исполнения вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, предлагаем внести изменения в содержание ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ, изложив ее в следующем виде:

*«Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу, а также его защитника, либо законного представителя.*

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, *а также его защитника, либо законного представителя, является обязательным*».

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

Существенной гарантией законности и обоснованности решений в ходе административного процесса является право участника процесса обжаловать незаконное решение, а

также специальные формы контроля, в том числе судебного, за деятельностью исполнительно-распорядительного органа или должностного лица, осуществляющих процесс<sup>49</sup>. По мнению В. А. Мельникова, право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении является одним из важнейших способов реализации лицом, привлекаемым к административной ответственности, своего права на защиту<sup>50</sup>.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях является факультативной (необязательной) стадией производства по делам об административных проступках. Указанная стадия имеет место в юрисдикционном процессе лишь тогда, когда в его ходе возникают основания пересмотра, к которым действующее законодательство относит: жалобу лица, в отношении которого вынесено постановление, жалобу потерпевшего, протест прокурора, усмотрение вышестоящего органа, вынесшего постановление<sup>51</sup>. Следовательно, субъектами, полномочными обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, являются:

лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;  
потерпевший;  
законные представители физического лица;  
законные представители юридического лица;  
защитник и представитель;  
прокурор (обладающий правом опротестовывать решения).

Порядок обжалования постановлений и решений по делу об административном правонарушении закреплен в ст. 30.1, 30.2 КоАП РФ. В соответствии с положениями

---

<sup>49</sup> См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 48.

<sup>50</sup> См.: Мельников В. А. Право лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту : монография. Волгоград : Станица-2, 2002. С. 95.

<sup>51</sup> Административное право : учебник : часть вторая. М. : ЦОКР МВД России, 2005. С. 271.

данных норм постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано полномочными субъектами следующим образом:

- 1) вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- 2) вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- 3) вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- 4) вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

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

Право граждан на судебное обжалование, в частности, решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и должностных лиц, предусмотрено ч. 2 ст. 46 Конституции РФ. Иностранцы граждане и лица без гражданства, в соответствии с положениями ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, пользуются данным правом наравне с гражданами Российской Федерации. Если иностранный гражданин или лицо без гражданства считает, что действия представителей органов исполнительной власти нарушили его права, он вправе обратиться с жалобой к вышестоящему должностному лицу по подчиненности субъекта или в соответствующий надзорный орган либо в суд.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>52</sup> вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он

---

<sup>52</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 51. Ст. 4970; 2009. № 7. Ст. 772.

вправе обратиться с жалобой в суд. Однако установленные сроки рассмотрения жалобы существенно влияют на правовой статус иностранцев в период, когда срок их проживания или временного пребывания в России сокращен. Учитывая выходные и праздничные дни, в которые судьи не рассматривают дела, а также волокиту при осуществлении переписки между министерствами и ведомствами, повлиять на неправомерное решение должностного лица органа внутренних дел об ограничении сроков пребывания иностранного лица или лица без гражданства и дальнейшей его депортации достаточно сложно<sup>53</sup>.

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

Данная стадия выделяется своей юридической значимостью, поскольку процессуально завершает производство по делу об административном правонарушении<sup>54</sup>. Эффективность производства по делам об административных правонарушениях зависит от успешной реализации стадии исполнения постановлений об административных наказаниях<sup>55</sup>. Между тем на данном этапе возникает много сложных вопросов, связанных не только собственно с исполнением постановлений, но и с разрешением иных вопросов, предопределяющих своевременность, правильность и полноту исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях<sup>56</sup>. Для этой стадии производства по де-

<sup>53</sup> См.: *Сандугей А. Н.* Предупреждение органами внутренних дел правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства : учеб. пособие. М. : ВНИИ МВД России, 2004. С. 49.

<sup>54</sup> См.: *Захарова О. С.* Проблемы участия адвоката в административном процессе // Юстиция. 2005. № 3. С. 81.

<sup>55</sup> См.: *Парыгин Н. П., Головки В. В.* Исполнение административных наказаний : учеб. пособие. М. : Эксмо, 2006. С. 4.

<sup>56</sup> См.: *Административное право : учебник : часть вторая.* М. : ЦОКР МВД России, 2005. С. 274.

лам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства также характерен ряд особенностей, обусловленных наличием специальных субъектов, привлекаемых к административной ответственности.

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

Исполнение постановления о наложении штрафа может осуществляться в добровольном и принудительном порядке. Порядок исполнения постановления о наложении административного штрафа регламентирован ст. 32.2 КоАП РФ. В соответствии с положениями ч. 1 данной статьи он должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ.

По причине значительности штрафных санкций, налагаемых за совершение административных правонарушений в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, процессуальный порядок производства по делам данной категории не подпадает под содержание ст. 28.6 КоАП РФ «Назначение административного наказания без составления протокола». Следовательно, взыскание штрафа на месте совершения административного правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России не производится. Сумма штрафа вносится в банк или иную

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

По причине значительности материального ущерба, связанного с выплатой административного штрафа, нарушители нередко отказываются платить штраф добровольно, и в этом случае он взыскивается в принудительном порядке. Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, направляют соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, принимают решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Взыскание административного штрафа с иностранных граждан и лиц без гражданства в принудительном порядке сопряжено с серьезными трудностями. Как показывает судебная практика, выдворяемые за пределы Российской Федерации иностранные граждане не выполняют судебного решения об уплате штрафа. Судебные исполнители не имеют надлежащих возможностей для реального исполнения судебных актов, поскольку эти граждане, как правило, не имеют на территории России имущества, на которое может быть обращено взыскание. А. Ю. Якимов, исследуя проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа, приходит к выводу, что безнаказанность приводит к правовому нигилизму. Это наглядно проявляется в циничном игнорировании установленных государством правил поведения<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> См.: Якимов А. Ю. Проблемы исполнения постановлений о наложении административного штрафа и пути их решения // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 284.

По нашему мнению, решить эту проблему можно, изменив, в частности, санкции ч. 1, 2 ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 и ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушения правил миграционного режима, предусмотрев как альтернативную меру административному штрафу административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации в качестве основного наказания.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации исполняется органами внутренних дел при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП РФ. В соответствии со ст. 32.10 КоАП РФ исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства проводится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем самостоятельного выезда лица, подлежащего выдворению за пределы Российской Федерации.

В соответствии с ч. 5 ст. 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан» иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, по решению суда содержатся в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Расходы по административному выдворению несут сами выдворяемые граждане. Административное выдворение может осуществляться также за счет средств пригласившего иностранного гражданина органа, дипломатического представительства или консульства иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый гражданин;

международной организации или ее представительства; физического или юридического лица, ходатайствовавших о выдаче приглашения на въезд в Российскую Федерацию. И только в том случае, если установление приглашающей стороны невозможно, расходы на административное выдворение иностранного гражданина за пределы Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством РФ. Однако в процессе практической реализации административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства возникает проблема недостаточности финансирования этой процедуры. Средства, выделяемые федеральным бюджетом на осуществление мероприятий по административному выдворению<sup>58</sup>, не учитывают расходов не только на приобретение проездных билетов, но и на оплату провозимого выдворяемыми лицами багажа, а при необходимости — их суточного довольствия. В случаях же принудительного выдворения данные расходы увеличиваются, как минимум, в два раза за счет оплаты проездных расходов сопровождающих лиц.

Как показывает практика, основным способом исполнения судебных постановлений об административном выдворении является самостоятельный выезд правонарушителя за счет собственных средств под контролем органа внутренних дел, что напрямую связано с финансовой стороной данной процедуры.

В ходе проведенного анкетирования сотрудники ФМС довольно критично высказались о процедуре административного выдворения иностранных граждан в порядке самостоятельного контролируемого выезда выдворяемого лица. Только 17,7 % опрошенных (67 сотрудников) признали процедуру эффективной, поскольку она экономит денежные

---

<sup>58</sup> См.: О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов : федер. закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 48. Ст. 5499; 2009. № 1. Ст. 32, № 18 (ч. 1). Ст. 2156; № 18 (ч. 2). Ст. 2156; № 26. Ст. 3129; № 29. Ст. 3583.

средства, расходуемые на сопровождение выдворяемых лиц. 42,9 % опрошенных (162 сотрудника) считают эту процедуру недостаточно эффективной по причине неопределенности порядка самостоятельного контролируемого выезда выдворяемого лица. 39,4 % (149 опрошенных сотрудников) назвали процедуру административного выдворения иностранных граждан в порядке самостоятельного контролируемого выезда выдворяемого лица совершенно неэффективной, поскольку фактически невозможно проконтролировать достоверность убытия выдворяемого лица. Как показывает практика, получив соответствующие документы для самостоятельного выезда, иностранец имеет возможность бесконтрольно убыть в другой регион Российской Федерации и продолжать незаконно пребывать на территории страны.

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

Одним из наиболее сложных вопросов практического осуществления административного выдворения за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства сотрудники Федеральной миграционной службы в ходе анкетирования назвали проблему взаимодействия ФМС, МВД и пограничной службы ФСБ России (42,9 % опрошенных).

Достижение целей данного административного наказания во многом зависит от слаженности взаимодействия различных органов государственной власти, так как это сложная и многоступенчатая процедура.

Возможность объективного рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах напрямую зависит от полноты подготовки материалов, собранных сотрудниками ФМС. В свою очередь, в соответствии с п. 2 ст. 32.9 КоАП РФ районные суды направляют в органы внутренних дел для исполнения постановления об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства. Такое постановление с отметкой об исполнении административного наказания должно возвращаться органом внутренних дел, ответственным за его исполнение, судье, вынесшему данное постановление<sup>59</sup>.

Из практики судебного рассмотрения дел, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, нами выявлено, что далеко не во всех случаях суд получает сведения об исполнении вынесенных постановлений. Из числа опрошенных сотрудников ФМС 20,9 % (79 человек) назвали основной проблемой реализации административного выдворения правовую регламентацию его механизма. Отсутствуют методические рекомендации по организации административного выдворения, механизм административного выдворения выработан в результате практической деятельности его применения, однако не определены:

- порядок самостоятельного контролируемого выезда выдворяемого лица;
- порядок выбора транспорта (железнодорожного, воздушного или автомобильного), с использованием которого необходимо производить административное выдворение;

---

<sup>59</sup> См.: Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и федеральной миграционной службы по депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан либо лиц без гражданства : приказ МВД РФ от 26 августа 2004 г. № 533 // Рос. газета. 2004. 2 окт.

- порядок обмена информацией между субъектами реализации данного вида административного наказания;
- порядок взаимодействия органов государственной власти, участвующих в осуществлении процедуры административного выдворения.

Поскольку административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства является достаточно эффективной мерой административного наказания и в полном объеме способствует достижению целей охраны миграционного режима, необходимо устранить пробелы в правовом регламентировании данной процедуры, разработав методические рекомендации по организации административного выдворения.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности регламентировано ст. 32.12 КоАП РФ, которая введена в действие Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ. В соответствии с ее положениями постановление судьи об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после его вынесения. КоАП РФ регламентирует исполнение данного вида административного наказания следующим образом: «При административном приостановлении деятельности производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности» (ч. 2, 3 ст. 32.12 КоАП РФ).

Однако в настоящее время практически отсутствуют наработки судебной практики по применению административного приостановления деятельности за нарушение режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. В качестве причины сложившейся ситуации сотрудники ФМС указывают сложность процедуры доказывания фактов админист-

ративных правонарушений указанной категории в суде, неотлаженность механизма реализации данного вида наказания, отсутствие разъяснений и методических рекомендаций ФМС России и судебного департамента по указанным вопросам. По нашему мнению, в целях упорядочения вопросов трудовой миграции необходимо в ближайшее время устранить декларативность в вопросах привлечения российских и иностранных юридических лиц к административной ответственности за нарушения в данной сфере. В связи с этим ФМС России во взаимодействии с органами судебной власти необходимо активизировать методическую работу по применению административного приостановления деятельности за нарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации имеет свои характерные особенности и связанные с ними проблемные вопросы осуществления. В связи с этим приоритетным направлением теоретических научных исследований является изучение (и систематизация) правоприменительного опыта, а также разработка предложений по совершенствованию деятельности органов государственной власти в данной сфере.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Россия сегодня остро нуждается в четко сформулированной *административно-правовой миграционной политике*, охватывающей всю административно-правовую систему регулирования миграционных процессов. Однако несмотря на предпринимаемые государством меры — реформирование Федеральной миграционной службы, внесение существенных изменений в отечественное законодательство в миграционной сфере и др. — в данной области пока больше проблем, чем достижений. Современная российская миграционная правовая политика постепенно должна трансформироваться в политику активных действий, обеспечивающую не только предсказуемость миграционных процессов, но и их направление в нужное для страны русло.

*Административно-правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации* — это специальный административно-правовой режим, который предназначен для обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, представляющий собой совокупность закрепленных в правовых нормах общеобязательных правил поведения в сфере миграционных отношений иностранных граждан и лиц без гражданства, граждан России, должностных и юридических лиц (как российских, так и иностранных), а также статус указанных субъектов, механизм взаимодействия между ними и государством, и деятельность специаль-

но создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению указанного режима.

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

Анализ санкций норм Кодекса РФ об административных правонарушениях показал, что за административные правонарушения в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации предусмотрено только три вида административных наказаний: *административный штраф, административное выдворение, административное приостановление деятельности*. В целях индивидуализации подхода к выбору административного наказания необходимо расширить круг санкций норм КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушения в данной области, дополнив его как достаточно суровой мерой административного наказания в отношении должностных лиц — дисквалификация, так и более мягкой мерой — предупреждение.

Неотъемлемой частью деятельности правоохранительных органов по применению законодательства об административных правонарушениях является квалификация административных правонарушений. При этом существенное значение для работы правоприменителей имеет системность законодательства. К сожалению, современное состояние структуры гл. 18 КоАП РФ противоречит принципу системности, в ней содержатся достаточно разнородные составы административных правонарушений: статьи, предусматривающие административную ответственность за правонарушения в области защиты Государственной гра-

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

В редакции Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ наделяет должностные лица органов внутренних дел правом составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 18.8, 18.9, 18.11, 18.12, 18.14 КоАП РФ. Вместе с тем, текущее законодательство не относит органы внутренних дел к субъектам рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. На наш взгляд, такая ограниченная компетенция деятельности ОВД по реализации административного законодательства в рассматриваемой сфере снижает заинтересованность сотрудников органов внутренних дел как в работе по выявлению правонарушений данного вида, так и в качественном и полном

оформлении протоколов об административных правонарушениях в миграционной сфере, относящемся к компетенции ОВД. В связи с этим считаем необходимым внесение изменений в содержание ст. 23.3 КоАП РФ, наделяющих органы внутренних дел полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8, 18.9 КоАП РФ.

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

Институт административной ответственности за правонарушения в области обеспечения режима пребывания

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

## О Г Л А В Л Е Н И Е

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Г л а в а 1. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕР ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>7</b>
§ 1. Миграционная политика Российской Федерации: проблемы и перспективы формирования.....	7
§ 2. Понятие и сущность административно-правового режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	29
§ 3. Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранцев граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации: содержание и специфика .....	71
<b>Г л а в а 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ДАННОЙ КАТЕГОРИИ .....</b>	<b>95</b>
§ 1. Квалификация административных правонару- шений в области режима обеспечения пребывания иностранцев граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	95
§ 2. Деятельность органов внутренних дел по обеспе- чению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	111

§ 3. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	142
<b>Заключение.....</b>	<b>172</b>

Научное издание

Катаева Ольга Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
ЗА НАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН  
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Монография*

Редактор *С. Н. Володина*

Художественный редактор *Е. В. Ткачёва*

Компьютерная верстка *Л. О. Мещеряковой*

Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подп. в печ. 03.03.2010. Форм. бум. 60×84/16.  
Уч.-изд. л. 10,3. Усл. п.л. 10,5. Тираж 500. Заказ 236

Издательство Воронежского государственного университета  
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в ООО ИПЦ «Научная книга»  
394030 Воронеж, ул. Кольцовская, 21/1, оф. 412