

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Таибова кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО
Оксана «Ивановский государственный университет»
Юркиновна (153025, Россия, г. Иваново, ул. Ермака, д. 39).
E-mail: sgpu@sspu.ru

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам административной ответственности за правонарушения в сфере миграции, возникающим на практике. При написании статьи автор использовал эмпирический материал по Ивановской области. Автор приходит к выводу о том, что в новом КоАП РФ необходимо не только закрепить понятие административной ответственности, но и ужесточить административную ответственность за нарушение миграционного законодательства путём увеличения размера административного штрафа. Автор считает совершенно справедливым мнение о том, что миграционное законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании и полагает, что в перспективе в рамках административной реформы необходимо создание самостоятельного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего деятельность в сфере миграции, а не структурного подразделения, руководство деятельностью которого осуществлял бы Президент Российской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, миграция, мигрант, правонарушения, миграционное законодательство.

Миграционные процессы являются достаточно сложными, учитывая сложившуюся современную ситуацию, без которых, однако, невозможно дальнейшее развитие.

В июне 2012 г. Президентом Российской Федерации утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В этом документе утверждается, что привлечение иностранных работников является необходимостью дальнейшего поступательного развития российской экономики. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. в целом ориентирована на решение задачи привлечения в страну иностранных граждан не только для восполнения естественных потерь населения, рабочей силы, но и развития инновационного потенциала [1].

«Миграционное право как комплексный правовой институт, связанный с регулированием отношений, возникающих в связи с осуществлением контроля и надзора над перемещениями мигрантов через государственную границу и в пределах территории Российской Федерации, был бы неполным, если бы не включал соответствующие нормы о юридической ответственности.

Реальность законных интересов государства, прав и свобод мигрантов, управляемость миграционными процессами возможны только в условиях надлежащего правового порядка. Его защита – одна из задач права. Эффективная борьба с правонарушениями возможна только при наличии воспитательного механизма, заключающегося в установлении обязанности претерпеть негативные последствия правомерного поведения, т. е. при наличии ответственности.

Масштабы незаконной миграции серьёзно угрожают национальной безопасности страны, интересам государства и граждан. И решение проблемы требует не только карательных действий в отношении правонарушителей, но и комплекса мер по предотвращению и борьбе с незаконной миграцией.

За нарушение миграционного законодательства установлена административная и уголовная ответственность в зависимости от общественной опасности совершенного правонарушения. Количество фактов привлечения к административной ответственности во много раз превышает число доведённых до суда уголовных дел [2, с. 180 – 181]. Известно, что усиление ответственности за нарушения в области миграции связано с тем, что увеличилось количество нарушений в этой сфере. Для анализа и систематизации правонарушений проводится классификация на основе объекта и субъекта правонарушений. Российское законодательство указывает на существование нескольких видов ответственности за правонарушения правоотношениях. Но в контексте анализа трудовых миграционных процессов особую актуальность приобретает вопрос административной ответственности. Важность административной ответственности обусловлена тем, что наряду с функцией охраны правоотношений она выполняет функцию регулирования миграционной сферы [3].

Глава 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) посвящена административным правонарушениям в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации [4]. Следует отметить, что на практике возникают затруднения при рассмотрении дел в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Так, например, анализ поступающих в Ивановский областной суд дел позволяет сделать вывод о том, что в основном затруднения вызывают рассмотрение районными судами дел в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Ежегодно растёт количество дел данной категории, законодательство изменяется и дополняется.

При привлечении иностранных граждан к ответственности по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ судьями не всегда правильно применяются положения Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В частности, не учитываются положения закона о правомерности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации при условии выдачи ему в установленном порядке патента на право осуществления трудовой деятельности и др., что недопустимо.

Так, Ивановским районным судом Ивановской области гражданин Республики Узбекистан был привлечён к ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ. При этом в постановлении было указано, что он по истечении срока пребывания не выехал из Российской Федерации.

Отменяя постановление, судья Ивановского областного суда указал, что судьей не было учтено, что в силу ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче ему разрешения на работу или патента либо продления срока действия разрешения на работу или патента. Гражданину был выдан патент на осуществление трудовой деятельности, по которому им была произведена оплата, однако оценки данному обстоятельству дано не было. Также не дана оценка правильности квалификации право-

нарушения должностным лицом, с учетом того, что с 9 августа 2013 г. действует специальная норма, предусматривающая ответственность за уклонение иностранного гражданина от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания – ч. 1.1. ст. 18 КоАП РФ [5].

Другой распространенной ошибкой является прекращение дел данной категории за малозначительностью совершенного правонарушения. При этом судами не принимается во внимание разъяснение Верховного Суда Российской Федерации о том, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения.

Так, например, Ивановским районным судом Ивановской области было прекращено производство по делу по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ в отношении гражданина Республики Армения. Правонарушение было признано малозначительным. Гражданину Республики Армения было объявлено устное замечание.

Отменяя постановление, судья Ивановского областного суда указал на то, что совершенное правонарушение по ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ посягает на регламентированный порядок обеспечения режима пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также порядок по обеспечению реализации единой государственной миграционной политики.

Существенная угроза охраняемым общественным интересам в данном случае заключается в пренебрежительном отношении иностранного гражданина к публично-правовым обязанностям, возложенным на него законодательством Российской Федерации. Таким образом, характер и степень потенциальной опасности совершенного правонарушения не позволяют считать это правонарушение малозначительным [6].

Негативные последствия незаконной миграции имеют различные проявления. Как отмечается в Концепции общественной безопасности, в Российской Федерации [7], незаконная миграция способствует возникновению угроз общественной безопасности, ухудшению социальной обстановки и возрастанию социальной напряженности, создает условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма и др. Незаконная миграция отнесена к числу главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере [8].

Несмотря на либерализацию в последние годы миграционного законодательства, иностранные граждане продолжают нарушать законодательство в сфере миграции. Так, за 11 месяцев 2017 г. в Ивановской области было выявлено 795 нарушений правил пребывания иностранных граждан (ст. 18.8 КоАП РФ), 535 нарушений правил предоставления им жилых помещений (ст. 18.9 КоАП РФ), 124 нарушения правил осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами (ст. 18.10 КоАП РФ), 98 нарушений правил привлечения иностранной рабочей силы работодателями (ст. 18.15 КоАП РФ), 40 фактов предоставления ложных сведений при осуществлении миграционного учета (ст. 19.27 КоАП РФ) [9].

Нельзя не согласиться с тем, что предупреждение и пресечение правонарушений в сфере миграции требуют принятия комплексных мер. В связи с этим в 2013 г. были сделаны очередные шаги по ужесточению ответственности за нарушение миграционного законодательства. Кроме того, были также заключены соглашения о

реадмиссии между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь, а также Правительством Республики Узбекистан.

В международных правовых актах, ратифицированных Российской Федерацией, под реадмиссией понимается передача Российской Федерацией иностранному государству иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, на основании международных договоров РФ о реадмиссии (в том числе в рамках ускоренной процедуры реадмиссии, осуществляемой в приграничных районах). В рамках процедуры реадмиссии осуществляется также прием РФ иностранных граждан и лиц без гражданства от иностранных государств на основании международных договоров РФ о реадмиссии. Таким образом, реадмиссия не связана с реализацией административной ответственности и применением административного наказания. И в этом ее главное отличие от административного выдворения, которое характеризуется иными основаниями и порядком применения. По своей целевой направленности реадмиссия состоит в принудительном прекращении противоправных действий иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушающих установленный режим пребывания, что сближает ее с депортацией. Однако в отличие от депортации и выдворения, которые применяются в одностороннем порядке, реадмиссия применяется только в рамках межгосударственного взаимодействия на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, т. е. по сути является "дипломатическим" способом высылки иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории договаривающихся государств [10, с. 56].

Необходимо отметить, что на практике реадмиссия применяется не так часто, как, например, административное выдворение или депортация. Так, например, на основании судебных решений за 11 месяцев 2017 г. было выдворено 116 иностранных граждан, депортировано 33 и 19 передано иностранным государствам в порядке реадмиссии [9].

По своей юридической природе и целевой направленности административное выдворение имеет много общего с такой мерой принуждения, как депортация. Но между ними есть и отличия, основное состоит в том, что административное выдворение является карательной санкцией, которая применяется в связи с совершением административного правонарушения, а депортация – мерой административного пресечения [10 с. 55 – 57].

В законодательстве депортация рассматривается как принудительная высылка названных лиц за пределы Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для их дальнейшего пребывания или проживания в РФ, при условии, что отсутствуют основания для возбуждения дела об административном правонарушении или уголовного дела. К тому же решение о депортации принимается во внесудебном порядке, хотя процедура его исполнения близка к порядку исполнения постановления об административном выдворении. Вместе с тем разграничить основания применения указанных мер крайне сложно, поскольку соответствующие правовые нормы носят предельно общий и неконкретный характер. Поэтому не исключена ситуация, когда при желании правоприменителя иностранный гражданин, совершивший административное правонарушение, за которое предусмотрено административное выдворение, будет выведен из сферы действия КоАП РФ и при наличии оснований для привлечения его к административной ответственности подвергнут иной мере государственно-властного воздействия – депортации [11, с. 40 – 41]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодательство Российской Феде-

рации позволяет выбирать между указанными процедурами, от чего, в конечном счёте, зависит объем предоставляемых иностранному гражданину процессуальных гарантий.

В юридической литературе неоднократно ставился вопрос о нецелесообразности использования двух самостоятельных понятий – "административное выдворение" и "депортация" – для обозначения единой процедуры – принудительной высылки иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. На наш взгляд, интересно мнение А. Н. Сандугея о том, что выход из сложившейся ситуации может состоять в отказе от существующего терминологического несоответствия и введении в законодательный оборот понятия "высылка", закрепленного в Конституции РФ (ч. 1 ст. 61) [12, с. 34]. Именно этот термин употребляется в международных правовых актах, в которых не проводится различий между депортацией и выдворением.

Примечательно, что часть судебных решений об административном выдворении обжалуется гражданами, некоторые подлежат отмене в связи с нарушением процессуальных требований КоАП РФ. Так, например, постановлением судьи Октябрьского районного суда г. Иваново от 11 июня 2013 г. гражданин Республики Таджикистан А. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, и за совершенное правонарушение ему было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 2000 рублей с административным выдворением за пределы РФ. Не соглашаясь с вынесенным постановлением, гражданином Республики Таджикистан А. была подана жалоба, в которой он просил отменить состоявшееся судебное решение и производство по делу прекратить в связи с отсутствием состава административного правонарушения. В обосновании своей жалобы А. ссылаясь на следующие обстоятельства: умысел А. на совершение указанного правонарушения не доказан; поводы к возбуждению дела об административном правонарушении и само событие административного правонарушения на момент задержания А. отсутствовали; судом не выяснены обстоятельства, связанные с личностью А., а именно наличие у него в г. Иваново близких родственников, имеющих гражданство Российской Федерации и самостоятельные, достаточные источники дохода: постоянное место жительства, отсутствие фактов привлечения к административной ответственности. Проверив в соответствии с ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ материалы дела в полном объеме, оценив изложенные в жалобе доводы, выслушав пояснения А., суд отменил постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ в связи с существенным нарушением процессуальных требований КоАП РФ [13].

К сожалению, факты необоснованного выдворения граждан на территорию иностранного государства не единичны. Так, например, Прокуратурой Ивановской области в 2017 г. была проведена проверка информации о помещении в Центр временного содержания иностранных граждан. По результатам проверки было установлено, что постановлениями Гаврилово-Посадского районного суда от 25.05.2017 г. граждане Узбекистана признаны виновными в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, то есть уклонения от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 2000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. До административного выдворения постановлено содержать их в Центре временного содержания иностранных граждан УМВД России по Ивановской области. При этом не было учтено, что указанные граждане проживали на территории Российской Федерации с 2010 г.

на законных основаниях, въехали из Узбекистана с семьей, имеют в собственности дом в г. Гаврилов Посад. В Узбекистане у них не имеется ни жилья, ни устойчивых родственных связей. В связи с указанными обстоятельствами и. о. прокурора Гаврилово-Посадского района были принесены протесты на указанные судебные постановления.

Решениями Ивановского областного суда от 02.06.2017 г. протесты, поддержанные прокуратурой Ивановской области, были удовлетворены. Из постановлений Гаврилово-Посадского суда было исключено указание на назначение административного наказания на административное выдворение за пределы Российской Федерации. Постановлено освободить данных лиц из Центра временного содержания иностранных граждан [14].

Следует также согласиться с Т. Я. Хабриевой, которая отмечает, что многие вопросы административной ответственности, включённые в гл. 18 КоАП РФ, выходят за рамки объекта правонарушений, предусмотренных этой главой, например, вопросы ответственности работодателей. Кроме того, в указанную главу включена ответственность лиц, которые не являются иностранными гражданами и лицами без гражданства – вынужденные переселенцы (ст. 18.12), граждане Российской Федерации (ст. 18.13), что требует корректировки названия главы [2, с. 186]. По нашему мнению, это следует учесть при принятии нового КоАП РФ. Более того, полагаем, что в новом КоАП РФ необходимо не только закрепить понятие административной ответственности, но и ужесточить административную ответственность за нарушение миграционного законодательства путём увеличения размера административного штрафа.

Количество иностранных граждан, приобретших гражданство Российской Федерации, составляет около 1 тысячи человек в год и имеет тенденцию к увеличению, что обусловлено введением с 2014 г. упрощенного порядка принятия гражданства РФ через процедуру признания носителем русского языка. Еще больший прирост принятия в гражданство Российской Федерации прогнозируется после внесения изменений в данную процедуру с сентября 2017 г. в виде отмены для граждан Украины обязательного отказа от имеющегося гражданства. В 2015 г. принят в гражданство РФ 991 иностранный гражданин, в 2016 – 1164, за 11 месяцев 2017 г. – 1011. К сожалению, данный прирост пока не покрывает демографическую убыль населения Ивановской области. За истекший период 2017 года с ходатайствами о признании беженцами в УМВД России по Ивановской области обратилось 127 человек, статус беженца не представлен никому. С ходатайствами о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации обратилось 308 иностранных граждан, а именно – граждане Афганистана, Сирии, Украины. Предоставлено временное убежище 166 гражданам, отказано 91, остальные находятся в стадии рассмотрения. В настоящее время на учете стоят 5 беженцев и 845 лиц, получивших временное убежище [9]. Однако если уполномоченный орган отказывает в признании беженцем или вынужденным переселенцем, то это порой влечет негативные правовые последствия. В частности, апатрида выдворить за пределы Российской Федерации невозможно, поэтому он находится в Центре временного содержания иностранных граждан. Законодатель не предусматривает возможных вариантов адаптации лиц, которые выходят из данных мест. Они вновь задерживаются уполномоченными органами, поскольку находятся на территории Российской Федерации нелегально и снова попадают в Центры временного содержания иностранных граждан. Решение данной

проблемы в современных реалиях, на наш взгляд, имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение.

Необходимо отметить, что в 2016 г. произошла реорганизация органов, осуществляющих деятельность в сфере миграции. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба Российской Федерации была упразднена [15]. В настоящее время вопросы миграции подведомственны Министерству внутренних дел Российской Федерации. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 было утверждено Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации [16]. В структуре УМВД России по Ивановской области функционирует Управление по вопросам миграции, а во всех территориальных органах внутренних дел на районном уровне созданы подразделения по вопросам миграции, непосредственно подчиняющиеся начальникам районных органов внутренних дел.

Миграционное законодательство, безусловно, нуждается в дальнейшем совершенствовании, в связи с чем, по нашему мнению, в будущем в рамках проводимой административной реформы необходимо создание федерального органа исполнительной власти, осуществляющего деятельность в сфере миграции, а не структурного подразделения, руководство деятельностью которого осуществлял бы Президент Российской Федерации. Таким органом, например, могло бы стать Министерство Российской Федерации по делам миграции.

Литература

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года 2685 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.02.2018.2018).
2. Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. – 336 с.
3. Андриченко Л. В., Елеонский В. О., Хабриева Т. Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003. № 4. URL: <http://base.garant.ru/3952017/> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Гарант» (дата обращения: 26.01.2018).
4. Федеральный закон от 30.12.2001 г. N 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.01.2018).
5. Архив Ивановского областного суда. Дело N 1-27/2014. URL: <http://sdp.oblsud.ivanovo.ru> [Электронный ресурс]. (дата обращения: 26.01.2018).
6. Архив Ивановского областного суда. Дело N 23-35/2014 URL: <http://sdp.oblsud.ivanovo.ru> [Электронный ресурс] (дата обращения: 26.01.2018).
7. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: Утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.01.2018).
8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.01.2018).

9. Материал предоставлен УВМ УМВД России по Ивановской области за 11 месяцев 2017 г.
 10. Паукова Ю. В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. N 1.
 11. Лукьянов А. С. Административное выдворение и депортация в системе административно-правовых методов миграционной политики России // Российская юстиция. 2009. № 4.
 12. Сандугей А. Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. N 1.
 13. Постановление Октябрьского районного суда г. Иваново по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.8 ч. 1 КоАП РФ в отношении А. № 5-792/2013 // Архив Октябрьского районного суда г. Иваново.
 14. Прокуратура Ивановской области не допустила необоснованного выдворения граждан на территорию иностранного государства // <http://prokuratura.ivanovo.ru/> [Электронный ресурс] (дата обращения: 26.01.2018).
 15. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс». (дата обращения: 04.02.2018).
 16. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.02.2018).
-

Taibova Oksana Yurkinovna, Candidate of Legal Sciences, Ivanovo state university (39, Yermak St., Ivanovo, 153025, Russian Federation).
E-mail: sgpu@sspu.ru

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES IN THE SPHERE
OF MIGRATION (ON THE EXAMPLE OF IVANOVO REGION)**

Abstract

The article is devoted to topical issues of administrative responsibility for offenses in the sphere of migration that occur in practice. When writing the article the author used empirical material in the Ivanovo region. The author comes to a conclusion that it is necessary not only to enshrine a concept of administrative responsibility in the new Code of the Russian Federation on Administrative Offences, but also to toughen administrative responsibility for violation of the migration legislation by increase in the size of an administrative penalty. The author considers absolutely fair opinion that the migration legislation needs further improvement and believes that in the long term within administrative reform creation of the independent federal executive authority which is carrying out activity in the sphere of migration, but not structural division which management of activity would be performed by the President of the Russian Federation is necessary nevertheless.

Keywords: *administrative responsibility, migration, migrant, offences, migration law.*