

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируется применение мер административного принуждения в российской миграционной политике. Исследуются особенности применения как мер административной ответственности, так и иных мер, не являющихся административными наказаниями. Также авторами уделяется внимание мерам процессуального обеспечения в миграционных правоотношениях. В статье отмечается важность того, что меры административного принуждения в сфере миграции применяются в Российской Федерации исключительно с целью защиты интересов государства, обеспечения безопасности граждан и базируются как на нормах национального законодательства, так и на нормах международного права.

Проводится анализ действующего российского законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции. Особое внимание уделяется составам административных правонарушений в исследуемой отрасли, подробно рассматриваются виды наказаний за них, особенности их применения. Приводятся конкретные примеры из судебной практики рассмотрения указанной категории дел. Авторы также исследуют развивающиеся тенденции судебной практики по делам об административных правонарушениях за неисполнение такого вида наказания, как административное выдворение.

Ключевые слова: миграция, иностранный гражданин, меры административного принуждения, миграционная политика, административные наказания, миграционный учет.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.089-100



**Екатерина Алексеевна
ЛЕБЕДЕВА,**
доцент кафедры
административного права
и процесса Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат
юридических наук, доцент
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Кристина Николаевна
БОБЫЛЕВА,**
старший
преподаватель кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
bobyleva.k@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Е. А. Лебедева ,
К. Н. Бобылева, 2021

E. A. LEBEDEVA,

*Associate Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate Professor
lab.kapp@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

K. N. BOBYLEVA,

*Senior Lecturer, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)
lab.kapp@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

CERTAIN ASPECTS OF THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE COERCION MEASURES IN THE MIGRATION SPHERE

Abstract. The article provides an analysis of the application of administrative enforcement measures applied in the Russian migration policy. The features of the application of both administrative liability measures and other measures that are not administrative penalties are investigated. The authors also pay attention to the application of procedural security measures in migration legal relations. The article notes the importance of the fact that administrative enforcement measures in the field of migration are applied in the Russian Federation solely for the purpose of protecting the interests of the state, ensuring the safety of citizens and are based both on the norms of national legislation and on the norms of international law. The analysis of the current Russian legislation regulating legal relations in the field of migration is carried out. Special attention is paid to the composition of administrative offenses in the industry under study, the types of penalties for them, and the specifics of their application are considered in detail. Specific examples from judicial practice of consideration of the designated category of cases are given. The article examines the developing trend of judicial practice in cases of administrative offenses for non-execution of such a type of punishment as administrative expulsion.

Keywords: migration, foreign citizen, measures of administrative coercion, migration policy, administrative penalties, migration registration.

Российская Федерация — один из мировых лидеров по количеству принятых мигрантов. За 2020 г. органы внутренних дел оформили 138 279 приглашений на въезд в Российскую Федерацию (из них более половины в центральном федеральном округе, и прежде всего в г. Москве и Московской области), выдали 224 666 виз. За этот же период на миграционный учет было поставлено 9 802 448 иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников,

проживающих за рубежом, и членов их семей¹ поставлено на учет 61 952 иностранных гражданина². Безусловно, эти цифры значительно ниже, чем в предшествующие периоды, на что оказали существенное влияние эпидемиологическая ситуация и, как следствие, закрытие границ.

Меры государственного принуждения в настоящее время играют значительную роль в российской миграционной политике. При этом большая часть из них — это меры административно-правового принуждения.

Административно-правовое принуждение в сфере миграции заключается в применении как мер административной ответственности, так и иных мер, не являющихся административными наказаниями, таких как депортация, реадмиссия, неразрешение въезда в Российскую Федерацию, решение о нежелательном пребывании (проживании) в Российской Федерации, а также таких мер процессуального обеспечения, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации.

С целью защиты интересов государства, обеспечения безопасности граждан Российской Федерации вправе применять меры административного принуждения в сфере миграции, руководствуясь как нормами национального законодательства, так и международными актами.

На основании международного принципа невмешательства в политику государственных органов по вопросу допуска на свою территорию иностранцев государственные власти могут высылать прежде всего граждан иностранных государств, которые проникли на их территорию незаконным способом, либо в иных случаях.

В частности, иностранный гражданин, на законном основании находящийся на территории государства, может быть выслан с территории этого государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. Если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, он имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами³.

К примеру, в Российской Федерации существует правовая возможность установления запрета въезда на территорию страны иностранным гражданам путем принятия решения о нежелательности их пребывания в Российской Федерации либо ограничения въезда⁴. Подобные решения могут быть вынесены в отношении

¹ Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Российская газета. Федеральный выпуск. 28 июня 2006 г.

² Официальный сайт ГИАЦ МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548/> (дата обращения: 15 апреля 2021 г.).

³ См.: Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята 13 декабря 1985 г. Резолюцией 40/144 на 116-м пленарном заседании 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Ст. 7 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Институт нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации введен в 2003 г. в связи с принятием



иностранных граждан, которые незаконно находятся на территории Российской Федерации, в отношении иностранцев, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также если их пребывание создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства либо общественному порядку и здоровью населения. Исходя из изложенного, запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранцам допускается только в тех случаях, когда он необходим для обеспечения безопасности и соразмерен публично-правовым целям.

Ограничение права на передвижение и выбор места жительства допускается в случаях, когда это предусмотрено законом и необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других граждан, что следует из ч. 3 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵.

Институт нежелательного пребывания (проживания) иностранного гражданина на территории государства, законодательно закрепленный Федеральным законом от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, дает полномочие органам исполнительной власти принимать решения о депортации иностранных граждан, а также об ограничении возможности их въезда в страну в дальнейшем. Такой институт был связан с введением правового института реадмиссии.

Запрещение въезда иностранного гражданина на территорию Российской Федерации (выезда) был введен в 2013 г. также путем внесения соответствующих законодательных изменений. Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и Закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷.

Решение о неразрешении въезда иностранцам было принято в качестве дополнительного ограничения на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации иностранного гражданина к решению о нежелательности его пребывания.

Меры административного принуждения отражены не только в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), но и в иных законах, в том числе и в главах VI и VI.I Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸. Они есть и в иных положениях поименованного Закона, касающихся

тием положений статей 25.10, 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (СПС «КонсультантПлюс»).

⁶ С3 РФ. 2008. № 19. Ст. 2094.

⁷ С3 РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4057.

⁸ С3 РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

также, например, аннулирования вида на жительство и аннулирования разрешения на временное проживание иностранцев в России. Некоторые меры административного принуждения содержатся и в Федеральном законе от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в частности они устанавливают порядок принятия решения о нежелательности проживания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, решения о неразрешении ему последующего въезда в страну.

В названных Законах содержатся лишь общие положения. Более детально вопросы, касающиеся основания назначения административных наказаний за административные правонарушения в сфере миграции, порядок их назначения и исполнения, порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в указанной сфере уже закреплены в КоАП РФ.

Административная ответственность в России занимает центральное место среди административно-правовых средств принуждения.

Большинство составов административных правонарушений в рассматриваемой нами сфере 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». Не все составы административных правонарушений в названной главе связаны с вопросами миграции. Часть из них касается режима защиты Государственной границы Российской Федерации, например, в ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ закреплена административная ответственность за нарушение иностранными гражданами правил пересечения Государственной границы Российской Федерации.

К числу таких составов можно отнести и следующие статьи КоАП РФ: ст. 18.8 «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации», ст. 18.9 «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», ст. 18.10 «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации», ст. 18.11 «Нарушение иммиграционных правил», ст. 18.14 «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации», ст. 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства», ст. 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляющейся на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)», ст. 18.17 «Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности».

В статье 19.15.2 КоАП РФ закрепляет административную ответственность российского гражданина за проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации; за нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении. Ответственность за нарушение правил уведомления уполномоченных

государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях установлена в ст. 18.19 КоАП РФ. А с 2015 г. действует новая статья КоАП РФ — 18.20⁹, в которой закреплена ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента. Принятие новых составов административных правонарушений одновременно сопровождалось ужесточением наказаний по ранее установленным составам.

Основными видами административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ за нарушение законодательства в сфере миграции, являются:

- административный штраф (ст. 3.5);
- административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации (ст. 3.10);
- административное приостановление деятельности (ст. 3.12).

Проведя анализ составов административных правонарушений, содержащихся в гл. 18 КоАП РФ, можно сделать вывод, что санкции всех ее статей содержат административный штраф.

Размеры штрафа за нарушение миграционного законодательства варьируются от 300 руб. до 15 тыс. руб. для граждан, от 40 тыс. руб. до 70 тыс. руб. для должностных лиц, от 250 тыс. до 1 млн руб. для юридических лиц. При этом в ряде случаев по составам правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, повторном нарушении по ч. 1, 2 ст. 18-8, ч. 1.1, ч. 3.1, ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, назначение административного штрафа сопровождается обязательным административным выдворением. Юридическим лицам в некоторых составах административный штраф имеет альтернативное наказание в виде административного приостановления деятельности на период от 14 до 90 суток.

Административный штраф является наиболее распространенным видом административного наказания, который применяется по отношению ко всем субъектам административной ответственности и в качестве санкции предусмотрен ко всем видам административных правонарушений в сфере миграции.

Административное приостановление деятельности может применяться только в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей и является наиболее строгим видом наказания.

Административное выдворение из Российской Федерации назначается в качестве основного или дополнительного вида наказания только специальным субъектам — иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В статье 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплен порядок административного выдворения. Положения данной статьи во многом дублируются в ст. 32.10 КоАП РФ, посвященной порядку исполнения постановления об административном выдворении.

В 2013 г. в КоАП РФ были внесены некоторые изменения, в соответствии с которыми административное выдворение является обязательным наказанием за некоторые названные правонарушения. До этого момента санкция за такие правонарушения предусматривала административное выдворение в качестве дополнительного наказания к штрафу, применяемого по усмотрению суда.

⁹ Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6638.

Административное выдворение по своей природе достаточно сходно с другой мерой административно принуждения — депортацией.

Однако депортация не является административным наказанием, а применяется как принудительная мера за нарушение положений законодательства о правовом положении иностранных граждан.

Следует отметить, что Указом Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции»¹⁰ (в редакции Указа Президента РФ от 2 января 2021 г. № 1) в период с 15 марта по 15 июня 2021 г. приостанавливаются процедуры административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из России или депортации, а также передачи иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии и применения иных мер административного принуждения.

15 июня 2021 г. был принят новый Указ Президента РФ¹¹, который уточнил сроки действия названных временных ограничений, установив, что некоторые из них действуют до истечения 90 суток с даты снятия введенных Российской Федерацией временных ограничений на транспортное сообщение с конкретным государством, а некоторые — до 30 сентября 2021 г. и до 31 декабря 2021 г.

Федеральный законодатель все более жестко регулирует порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению, в специальных учреждениях.

Подчеркнем, что Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части 5 статьи 34 подчеркивает, что именно суд обладает полномочиями на выдачу санкций на временное содержание иностранцев в специальных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях.

Аналогичную норму содержит ст. 3.10 КоАП РФ, которая закрепляет, что судья может применить к субъектам, подлежащим принудительному административному выдворению, содержание в специальных учреждениях.

Федеральным законом от 21.07.2014 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции»¹² в ряд нормативных актов были внесены изменения, касающиеся статуса таких учреждений. Этим актом Закон № 115-ФЗ был дополнен главой VI.I «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении».

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2573.

¹¹ Указ Президента РФ от 15.06.2021 № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2021. № 25. Ст. 4787.

¹² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4233.



В соответствии с ч. 5 ст. 35.1 КоАП РФ условия и порядок содержания (пребывания), в том числе вопросы первичного медико-санитарного обеспечения, иностранных граждан в специальных учреждениях устанавливаются Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306¹³ утверждены Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии.

В качестве тенденции судебной практики по делам об административном выдворении следует отметить усиление административной ответственности за неисполнение такого административного наказания, как административное выдворение.

В качестве примера можно привести решение Звенигородского городского суда Московской области по делу № 5-193/19, в соответствии с которым гражданин Таджикистана Х* был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ. До этого Х* было назначено административное выдворение в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. Х* уклонился от исполнения вступившего в законную силу постановления в установленные сроки, чем нарушил ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ. За совершение административного правонарушения Х* был назначен административный штраф в размере 5 000 рублей с принудительным административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В целях исполнения данного административного наказания Х* был помещен в Центр временного содержания иностранных граждан ОМВД по г. Егорьевску.

Вместе с тем судам при назначении административного выдворения необходимо учитывать характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Так, Верховный Суд РФ в постановлении от 16 марта 2020 г. № 5-АД20-16¹⁴ в процессе пересмотра постановления Кунцевского районного суда г. Москвы о назначении гражданке Киргизской Республики С* административного наказания в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации отметил, что назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, данной меры ответственности, а также учитывать ее соразмерность в качестве единственного возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

¹³ СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

¹⁴ СПС «КонсультантПлюс».

В данном случае, учитывая наличие у С* на иждивении несовершеннолетнего ребенка, проживающего на территории Российской Федерации, а также конкретных обстоятельств дела, назначение ей административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, влекущее пятилетнее ограничение права на въезд в страну, Верховный Суд РФ счел чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерным целям административного наказания.

Российская Федерация регулирует потоки незаконных мигрантов путем сочетания методов регулирования и применения мер административного принуждения.

Так, в целях реализации дополнительных правовых гарантий соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства цели въезда и срока пребывания в Российской Федерации, соответствия заявленной иностранным гражданом цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”»¹⁵ (далее — Федеральный закон № 216-ФЗ) статья 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была дополнена пунктом 6, устанавливающим обязанность приглашающей стороны принимать меры по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации. Федеральный закон № 216-ФЗ вступил в силу 16 января 2019 г.

Указанный Закон распространяется на иностранных граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации исключительно в визовом порядке. Принятие Закона было направлено на обеспечение дополнительного контроля за исполнением иностранными гражданами миграционного законодательства, предупреждение появления нелегальных мигрантов.

Непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина из России приводит к утрате им легального статуса и отсутствию законных источников средств к существованию, что зачастую влечет за собой совершение им административных правонарушений, преступлений и негативно оказывается на миграционной и криминогенной ситуации в стране. Кроме того, отсутствие каких-либо мер со стороны лиц, пригласивших иностранцев в Россию, по обеспечению соблюдения ими обязательных требований миграционного законодательства и невозможность привлечения их к административной ответственности в ряде случаев приводит к организации каналов незаконной миграции.

Действие либо бездействие приглашающей стороны влияют на общественную безопасность и общественный порядок и не могут оставаться без внимания.

¹⁵ С3 РФ. 2018. № 30. Ст. 4551.



Таких примеров на самом деле можно приводить очень много. Очень характерен пример с гражданами из Филиппин, которые оформляются здесь в качестве высококвалифицированных специалистов, а на самом деле осуществляют помощь по хозяйству физическим лицам.

До принятия указанного Закона законодательно закреплялись только гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в России.

Одновременно с Федеральным законом № 216-ФЗ был принят Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁶ (далее — Федеральный закон № 215-ФЗ), который также вступил в силу 16 января 2019 г.

Федеральным законом № 215-ФЗ часть 2 статьи 18.9 КоАП РФ «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» была изложена в новой редакции, установившей административную ответственность за непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной ими цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляющей в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, либо непринятие приглашающей стороной установленных мер по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока их пребывания в стране.

Непринятие приглашающей стороной установленных мер влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 000 до 4 000 тысяч рублей; на должностных лиц — от 45 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 400 тысяч до 500 тысяч рублей.

В соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.9 КоАП РФ, рассматривают органы внутренних дел (полиция).

Как следует из п. 6 ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», виды и порядок применения мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации в части соответствия заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляющей в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, а также по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации должны быть установлены Правительством РФ.

Соответствующее постановление Правительства РФ № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания

¹⁶ СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4551.

(проживания) в Российской Федерации»¹⁷ было принято 15 сентября 2020 г. Оно утверждает Положение о применении приглашающей стороной мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации (далее — Положение).

Положением закреплено, что к названным мерам относятся:

- а) предоставление прибывшему по приглашению иностранному гражданину доступных контактных данных в целях поддержания связей с приглашающей стороной;
- б) обеспечение гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в Российской Федерации;
- в) обеспечение указанных при оформлении приглашения условий для соблюдения приглашенным иностранным гражданином заявленной цели въезда;
- г) уведомление территориального органа полиции об утрате контактов с находящимися в России приглашенными иностранными гражданами.

Оказание содействия иностранному гражданину в реализации цели въезда осуществляется приглашающей стороной путем выполнения определенного набора действий, зависящих от конкретной цели — деловой, рабочей, учебной, гуманитарной или частной. Например, если цель въезда учебная, то необходимы оформление договора на обучение или организация обучения.

Отметим, что данное постановление имеет ограниченный срок действия: в течение 6 лет с момента его вступления в силу, т.е. до 25 сентября 2026 г.

Кроме того, указанное Положение не распространяется на дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации, международные организации и их представительства в Российской Федерации, а также представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации.

По нашему мнению, принятый Федеральный закон № 216-ФЗ имеет ряд недостатков, препятствующих его эффективной реализации и достижению названных целей.

Так, например, законодательно не закреплена необходимость наличия причинно-следственной связи между непринятием приглашающей стороной указанных мер и наступлением негативных последствий в виде нарушения приглашенным иностранным гражданином порядка его пребывания. Таким образом, возможна ситуация, когда приглашающая сторона будет привлечена к ответственности только за то, что не осуществляла поддержание связи с приглашенным или введение с ним переписки, не направила заблаговременно электронное письмо с уведомлениями, при том, что иностранный гражданин в итоге ничего не нарушил.

Кроме того, высококвалифицированный специалист имеет право находиться на территории России до 30 рабочих дней после расторжения трудового договора. В указанной ситуации нет возможности проконтролировать его своевременный выезд за пределы России.

Также поддержание связи с иностранным гражданином в течение длительного срока возможно, пока он работает или учится у приглашающей стороны.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5901.



После окончания работы или учебы приглашающая сторона не может обязать иностранного гражданина поддерживать с ней связь.

Соблюдение возложенных на приглашающую сторону обязанностей, предусмотренных данным законом, влечет за собой дополнительные материальные и кадровые ресурсы.

Постановление Правительства № 1428 от 15 сентября 2020 г. также несет неопределенность в толковании мер, которые должны быть приняты приглашающей стороной, что создает риск привлечения последней к административной ответственности в связи с различным толкованием контролирующими органами объема обязанностей приглашающей стороны.

Приведенные законы касаются только иностранцев, которые приезжают на территорию Российской Федерации в визовом порядке. При этом большинство иностранных граждан въезжают в Российскую Федерацию без виз из стран ближнего зарубежья. С учетом того, что это наибольшая часть иностранных граждан, именно ими совершается большинство правонарушений на территории Российской Федерации. Но вот эти лица, по сути, оказываются бесконтрольными.

Несмотря на высказанные замечания, считаем, что принятие рассмотренных федеральных законов и постановления Правительства РФ стало дополнительным рычагом в борьбе с незаконной миграцией, а эффективность этих актов покажет время.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аницифорова М. В., Лебедева Е. А., Огиенко А. С., Россинский Б. В., Стандонь Л. В., Шилюк Т. О. Административное принуждение : учебное пособие. — М. : Проспект, 2021.
2. Зубарев С. М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 13—23.
3. Лебедева Е. А. . Некоторые проблемы миграционной политики России // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2018. — № 11. — С. 24—27.
4. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
5. Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование : монография. — М., 2019.