

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF MIGRATION LEGISLATION

The article analyzes the features of administrative responsibility for violations of migration legislation. The author's approach to the need to highlight the information basis of administrative responsibility is substantiated. Due to the widespread prevalence and variety of administrative offenses in the field of migration, there is a need for their codification based on the object. At the same time, it is proposed to first highlight in a separate chapter single-object compositions of administrative migration offenses. As for multi-object offenses in the field of migration, if it is impossible to distinguish between the objects of their legal protection, it seems reasonable to formulate two-object compositions by combining two (or more) generic objects of the offense and determine the place of the resulting composition in the corresponding chapter of the Administrative Code, depending on the importance of the administratively protected by this composition-legal regime. New types of administrative penalties are proposed in relation to violators of migration rules.

Keywords: administrative responsibility; migration; offenses; the composition of the offense; the object of the offense; the objective side of the offense; the subject of the offense; subjective side of the offense; compulsion; administrative penalties.

Н. О. Рамазанова
магистр юридических наук
БГЭУ (Минск)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье анализируются особенности административной ответственности за нарушения миграционного законодательства. Обосновывается авторский подход о необходимости выделения информационного основания административной ответственности. Ввиду широкой распространенности и разнообразия административных правонарушений в сфере миграции назрела необходимость их кодификации по признаку объекта. При этом предлагается вначале выделить в отдельную главу однообъектные составы административных миграционных правонарушений. Что же касается многообъектных правонарушений в сфере миграции, то при невозможности разграничения объектов их правовой охраны представляется разумным формулировать двубъектные составы путем объединения двух (или более) родовых объектов правонарушения и определять место полученного состава в соответствующей главе КоАП в зависимости от значимости охраняемого данным составом административно-правового режима. Предлагаются новые виды административных взысканий применительно к нарушителям миграционных правил.

Ключевые слова: административная ответственность; миграция; правонарушения; состав правонарушения; объект правонарушения; объективная сторона правонарушения; субъект правонарушения; субъективная сторона правонарушения; принуждение; административные взыскания.

Институт административной ответственности достаточно подробно изучен административно-правовой наукой как Республики Беларусь, так и Российской Федерации, Украины, Казахстана и иных стран постсоветского пространства, имеющих схожие правовые системы. При этом, как вполне справедливо отметил профессор К. С. Бельский, «читая литературу, в которой анализируется институт административной ответственности, приходишь к следующему выводу: несмотря на то, что каждый пытается сформулировать собственное определение административной ответственности, такие определения по существу бывают похожи друг на друга, так как являются одноэлементными» [1, с. 180]. Поэтому мы не будем пытаться в данной статье дать свое определение админи-

стративной ответственности, поскольку очевидно, что оно вряд ли будет уникальным, а сосредоточимся на анализе имеющихся дефиниций этого института с учетом специфики административной ответственности в сфере миграции.

Административную ответственность за нарушения миграционного законодательства можно характеризовать как меру государственного принуждения, применяемую в связи с административным правонарушением, которая реализуется в процессе административно-правового регулирования миграционных отношений на этапе государственного принуждения.

Наиболее распространенной в юридической науке является точка зрения о том, что для привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства необходимы два основания: юридическое и фактическое [2, с. 176]. Однако можно встретить высказывания, что для привлечения к административной ответственности достаточно лишь одного основания — административного правонарушения [3, с. 134], либо не менее трех — нормативного, фактического и процессуального [4, с. 25].

По нашему мнению, наряду с нормативным, фактическим и процессуальным следует выделить также информационное основание административной ответственности, которое подразумевает информацию о совершенном деянии. Без информационной «увязки» фактического и юридического оснований административная ответственность не возникает. Информационное основание возникновения административной ответственности является связующим звеном между иными основаниями возникновения рассматриваемой ответственности. Кроме этого, информационное основание выполняет коммуникативную функцию, заключающуюся в том, что в процессе реализации административной ответственности участвует большое количество лиц, которые должны получить информацию об административном правонарушении для целей принятия законного и обоснованного решения по делу.

Важнейшим элементом, составляющим нормативное основание возникновения административной ответственности в сфере миграции, является закрепление административно-правовых режимов (миграционных правил) территориального перемещения населения. Причем нормативное закрепление составов административных правонарушений в сфере миграции является вторичным по сравнению с нормативным закреплением самих миграционных правил, поскольку для государства и общества важнее позитивное регулирование миграционных отношений и обеспечение их правовой защиты.

Фактическим основанием административной ответственности за нарушение миграционного законодательства выступает само миграционное правонарушение, которое не только обладает общими признаками, присущими любому правонарушению, но и имеет свои специфические особенности.

Так, если рассматривать противоправность как признак миграционного правонарушения, то следует отметить, что данное деяние направлено против общественных отношений, урегулированных нормами миграционного законодательства, которые содержат правила территориального перемещения населения.

Виновность состоит в недопустимости привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства при отсутствии умышленной или неосторожной вины лица. Так, не будет наступать административная ответственность за нарушение иностранным гражданином установленного порядка передвижения по территории Республики Беларусь, если он не мог отдавать отчет в своих действиях в силу временного расстройств душевной деятельности.

Наказуемость миграционного правонарушения выражается в том, что оно рассматривается в качестве такового только в том случае, если за его совершение установлена мера взыскания. Следует отметить, что миграционное законодательство содержит значительное количество различных предписаний, требований и т.п., которые требуют от физических либо юридических лиц определенного варианта поведения. Однако если

нарушение соответствующих правил прямо не закреплено в КоАП как административное правонарушение, то административная ответственность за совершение подобного деяния исключается. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 17 Закона Республики Беларусь от 30.12.2010 г. «О внешней трудовой миграции» запрещается заключение договоров о трудоустройстве с иностранцами и иностранными организациями, не являющимися непосредственными нанимателями, за исключением трудоустройства за пределами Республики Беларусь по студенческим программам. В данном случае, несмотря на наличие прямого запрета, совершение подобных действий не может рассматриваться как административное правонарушение.

В качестве объекта административного миграционного правонарушения выступают конкретные общественные отношения, на которые посягает мигрант либо иное лицо, вовлеченное в сферу миграционных отношений.

Исходя из этого может быть построена система миграционных правонарушений в КоАП Республики Беларусь.

Следует отметить, что в миграционной сфере достаточно часто встречаются ситуации, когда одно правонарушение посягает сразу на несколько объектов, т.е. так называемые двуобъектные составы. Например, в сфере внешней миграции могут возникать посяательства на охраняемые отношения в сфере территориального перемещения через Государственную границу Республики Беларусь и на правоотношения, возникающие в сфере ее охраны. Аналогично нарушения паспортного режима одновременно посягают как минимум на два объекта: на отношения в сфере миграции и в сфере государственного управления. Данный перечень может быть продолжен.

По нашему мнению, ввиду широкой распространенности и разнообразия административных правонарушений в сфере миграции назрела необходимость их кодификации по признаку объекта. При этом предлагается вначале выделить в отдельную главу однообъектные составы административных миграционных правонарушений. Что же касается многообъектных правонарушений в сфере миграции, то при невозможности разграничения объектов их правовой охраны представляется разумным формулировать двуобъектные составы путем объединения двух (или более) родовых объектов правонарушения и определять место полученного состава в соответствующей главе КоАП в зависимости от значимости охраняемого данным составом административно-правового режима.

Такой подход позволит, во-первых, четко определить круг общественных отношений в миграционной сфере, подлежащих административно-правовой охране, и, во-вторых, сформировать систематизированный перечень составов административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в сфере миграции.

Не менее значимым элементом состава административного миграционного правонарушения является также его объективная сторона, включающая: «1) обязательное деяние в форме действия либо бездействия; 2) факультативные последствия, способ, средства, место, время и обстановку совершения правонарушения» [5, с. 132]. Анализ составов административных правонарушений в миграционной сфере показывает, что все указанные составы содержат лишь противоправное деяние (действие либо бездействие), и только ст. 24.56 КоАП закрепляет противоправные последствия в качестве признака объективной стороны. Из этого следует, что иные признаки объективной стороны квалифицирующего значения не имеют. При этом, безусловно, они должны устанавливаться с целью предупреждения и пресечения дальнейших правонарушений такого рода.

Специфика объективной стороны административных правонарушений в миграционной сфере состоит в их направленности против официально установленных миграционных правил (правил пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, правил пересечения Государственной границы Республики Беларусь и т.п.). Это свидетельствует о бланкетной природе диспозиции административно-правовых норм, закрепляющих ответственность за миграционные правонарушения.

Целым комплексом специфических особенностей обладают субъекты административных миграционных правонарушений. Такими субъектами являются: граждане Республики Беларусь; иностранные граждане и лица без гражданства, в том числе беженцы, вынужденные переселенцы, лица, получившие убежище на территории Республики Беларусь, иммигранты; должностные лица, участвующие в миграционных правоотношениях; юридические и физические лица, приглашающие иностранных граждан в Республику Беларусь; юридические лица — транспортные организации, осуществляющие перевозку иностранных граждан и лиц без гражданства; наниматели, использующие иностранную рабочую силу, и др. То есть административные правонарушения в сфере миграции в подавляющем большинстве случаев имеют специального субъекта, для которого характерны не только общие (возраст, вменяемость), но и дополнительные признаки. При этом субъектом административного миграционного правонарушения может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста. Это в полной мере касается также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Одним из важнейших признаков физического лица как субъекта административного правонарушения является его вменяемость. Поскольку вопросы невменяемости достаточно глубоко изучены в работах ученых как по уголовному, так и по административно-деликтному праву, мы не будем глубоко вторгаться в данную тему и лишь обозначим, что установление невменяемости лица в момент совершения противоправного деяния в сфере миграции свидетельствует об отсутствии субъекта правонарушения. При этом «административно-деликтное законодательство не предусматривает, в отличие от УК, возможность применения мер принудительного характера к лицу, признанному невменяемым» [5, с. 156].

Четвертым элементом состава административного миграционного правонарушения является субъективная сторона, признаками которой выступают: вина, мотив и цель. Необходимо отметить, что закрепленные в КоАП составы административных правонарушений в сфере миграции не содержат в себе указаний на мотив или цель в качестве квалифицирующих признаков. Однако вина в любом случае «является центральным признаком субъективной стороны рассматриваемых составов и имеет значение как условие возникновения административного правонарушения за нарушение миграционных правил» [6, с. 8–10].

Необходимо отметить, что составы миграционных правонарушений в основном формальны, поэтому вина субъекта представляет психическое отношение субъекта к своему противоправному деянию, а не к общественно вредным последствиям, как это характерно в материальных составах.

Особенностью материального аспекта административной ответственности за нарушение миграционного законодательства является закрепление этой ответственности в нормах административного права.

Система видов миграционных правонарушений в сфере миграции населения должна строиться исходя из объекта административно-правовой охраны. Кроме того, в ней необходимо дифференцировать виды субъектов и на этой основе моделировать составы миграционных правонарушений. В этой связи следует признать необходимым в системе Особенной части КоАП выделить специальную главу, посвященную данным видам правонарушений: «Административные правонарушения в сфере миграции».

В рамках указанной главы составы миграционных правонарушений следует дифференцировать по видовому объекту административно-правовой охраны, в основе которого лежат миграционные потоки. Это позволит выделить составы миграционных правонарушений в сфере: 1) внутренней (социально-экономической) миграции; 2) внешней миграции населения; 3) внешней трудовой миграции населения.

Существующий же в настоящее время подход в закреплении составов миграционных правонарушений несовершенен ввиду того, что подавляющее большинство составов ми-

грационных правонарушений не выделены в отдельную группу и располагаются в главе, посвященной административным правонарушениям против порядка управления наряду с правонарушениями против пожарной безопасности, охранной деятельности, нормирования и стандартизации и т.д. Такой подход делает гл. 24 КоАП перегруженной самыми разнообразными составами и затрудняет ее восприятие.

Не менее важным аспектом моделирования составов административных миграционных правонарушений является построение санкции данных правовых норм. Действующим законодательством за миграционные правонарушения предусмотрены три административных взыскания: предупреждение, штраф и депортация. Предлагается дополнить существующий в КоАП перечень административных взысканий двумя новыми:

- 1) сокращение срока пребывания на территории Республики Беларусь;
- 2) аннулирование права на пребывание на территории Республики Беларусь.

Их введение в систему административных взысканий представляется целесообразным ввиду того, что они: 1) могут быть использованы как дополнительное взыскание, применяемое за деяния, не совместимые с дальнейшим пребыванием иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Республики Беларусь; 2) имеют превентивное значение для предотвращения возможности дальнейшего совершения иностранным гражданином и лицом без гражданства административных или иных видов правонарушений на территории Республики Беларусь; 3) являются важным средством предотвращения деятельности лица, угрожающей общественной и государственной безопасности.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что требуется дальнейшая систематизация и кодификация административных правонарушений в сфере миграции по признаку объекта с выделением в отдельную главу («Административные правонарушения в сфере миграции») однообъектных составов правонарушений и формулировки двубъектных составов путем объединения двух (или более) родовых объектов с определением места полученного состава в соответствующей главе КоАП в зависимости от значимости охраняемого данным составом административно-правового режима.

В рамках специальной главы «Составы» следует выделить составы миграционных правонарушений в сфере внутренней (социально-экономической) миграции, внешней миграции населения и внешней трудовой миграции населения, а также дополнить существующий в КоАП перечень административных взысканий двумя новыми: сокращение срока пребывания иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Республики Беларусь; аннулирование права на пребывание иностранного гражданина и лица без гражданства на территории Республики Беларусь.

Источники

1. Бельский, К. С. К вопросу об определении понятия административной ответственности / К. С. Бельский // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы : сб. науч. ст. / отв. ред. Л. А. Попов. — М. : Юристъ, 2004. — С. 180–183.

Belsky, K. S. On the question of defining the concept of administrative responsibility / K. S. Belsky // Administrative law and administrative process: actual problems : coll. of sci. works / resp. ed. L. A. Popov. — Moscow : Yurist, 2004. — P. 180–183.

2. Манохин, В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев. — М. : Юристъ, 1996. — 472 с.

Manokhin, V. M. Russian administrative law : textbook / V. M. Manokhin, Yu. S. Adushkin, Z. A. Bagishaev. — Moscow : Yurist, 1996. — 472 p.

3. Василевич, Г. А. Административно-деликтное право : учеб. пособие / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич, С. В. Добрян. — Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. — 648 с.

Vasilevich, G. A. Administrative and tort law : study guide / G. A. Vasilevich, S. G. Vasilevich, S. V. Dobriyan. — Minsk : Education and upbringing, 2013. — 648 p.

4. Бахрах, Д. Н. Административная ответственность : учеб. пособие / Д. Н. Бахрах. — М. : Юриспруденция, 1999. — 112 с.

Bakhrakh, D. N. Administrative responsibility : study guide / D. N. Bakhrakh. — Moscow : Jurisprudence, 1999. — 112 p.

5. *Крамник, А. Н.* Административное право. Ч. 2. Административно-деликтное право. Общая часть : пособие для студентов высш. учеб. заведений по юрид. специальностям / А. Н. Крамник. — 2-е изд., перераб. и доп. — Минск : БГУ, 2009. — 379 с.

Kramnik, A. N. Administrative law. Pt. 2. Administrative and tort law. General part : guide for students of higher educational institutions in legal specialties / A. N. Kramnik. — 2nd ed., rev. and add. — Minsk : BSU, 2009. — 379 p.

6. *Саенко, С. И.* Вина как элемент субъективной стороны административного правонарушения / С. И. Саенко // Адм. право и процесс. — 2008. — № 3. — С. 8–10.

Saenko, S. I. Guilt as an element of the subjective side of an administrative offense / S. I. Saenko // Administrative law and process. — 2008. — № 3. — P. 8–10.

Статья поступила в редакцию 10.12.2021 г.

УДК 341.43

N. Rudovich
BSEU (Minsk)

THE RIGHT TO ASYLUM IN MODERN INTERNATIONAL RELATIONS: THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

The article examines the theoretical and applied aspects of granting asylum by foreign states to persons fleeing persecution and conflicts, analyzes the main international agreements in this area of activity.

Ways to further improve the legal regulation of the studied public relations are proposed in order to increase the efficiency of international interaction and coordinate efforts of states to prevent humanitarian disasters.

Keywords: *refugee; humanitarian disaster; asylum seeker; migration crisis; migration; right of asylum; asylum; emigrant.*

Н. И. Рудович
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

ПРАВО НА УБЕЖИЩЕ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются теоретико-прикладные аспекты предоставления иностранными государствами убежища лицам, которые спасаются от преследований и конфликтов, проводится анализ основных международных соглашений в указанной сфере деятельности.

Предлагаются пути дальнейшего совершенствования правового регулирования исследуемых общественных отношений в целях повышения эффективности международного взаимодействия и координации усилий государств по предупреждению гуманитарных катастроф.

Ключевые слова: *беженец; гуманитарная катастрофа; лицо, ищущее убежище; миграционный кризис; миграция; право убежища; убежище; эмигрант.*

В настоящее время развитие общества и государства в различных регионах мира сопровождается кризисными явлениями (политическая нестабильность, вооруженные