

## К вопросу об административной ответственности за нарушение миграционного законодательства участников образовательного процесса

Согласно части 1. ст. 78 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) иностранные граждане и лица без гражданства (далее – иностранные граждане) имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и Законом об образовании.

Часть 2 ст. 78 Закона об образовании закрепляет, что иностранные граждане имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации (далее – квота), а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг.

Принимая на учебу иностранных граждан, у образовательной организации появляется достаточно широкий круг обязанностей, направленных на соблюдение законов, регулирующих пребывание (проживание) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществление ими образовательной деятельности в отношении иностранных граждан.

В случае нарушения миграционного законодательства иностранные обучающиеся и образовательная организация в качестве юридического лица могут стать субъектами административного правонарушения и попасть под действие ряда статей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) с вытекающими из этого правовыми последствиями в виде административных штрафов и других правовых ограничений.

Необходимо отметить, что за последние годы законодательство, регулирующее правовое положение иностранных граждан на территории Российской Фе-



**Е.В. Надыгина**

*Начальник отдела правового управления  
ННГУ им. Н.И. Лобачевского,  
доцент, кандидат юридических наук*

дерации было внесено большое количество изменений и дополнений, а анализ статей, содержащихся в КоАП РФ, свидетельствует о последовательном ужесточении административной ответственности за нарушения миграционного законодательства.

Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства закреплена в главе 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».

Обратимся к ряду проблем, связанных с обучением иностранных граждан в образовательной организации и вытекающими из этого последствиями.

Согласно нормам Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные обучающиеся обязаны соблюдать режим пребывания на территории Российской Федерации и своевременно оформлять документы, позволяющие находиться в нашей стране на законных основаниях. Согласно п. 2 ст. 5 вышеназванного Федерального закона временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из нашей страны по истечении срока действия визы или иного срока пребывания или продлить действие необходимых документов.

В случае если иностранный студент, не продлив в установленные сроки визу, не покинет нашу страну, а продолжит обучение в образовательной организации, он будет подвергнут административной ответственности по ч. 1.1 Статьи 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации». Санкция за данное правонарушение предусматривает назначение административного наказания в виде штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Согласно абзацу 2 ч. 3 Статьи 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации рассматриваются судьями районных судов.

При назначении наказания физическому лицу согласно ч. 2 Статьи 4.1 КоАП РФ судья, рассматривающий дело должен учитывать характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоя-

тельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Однако санкция ч. 1.1 Статьи 18.8 КоАП РФ сформулирована таким образом, что судья обязан в случае признания лица виновным в совершении административного правонарушения применять и штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации. КоАП РФ в данной ситуации позволяет суду учитывать обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность только варьируя размером административного штрафа в пределах от двух тысяч до пяти тысяч рублей. Освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью по данной категории дел, как показывает анализ судебной практики, применяется в исключительных случаях.

Как справедливо отметили А.В. Литвиненко, А.В. Скоков административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, соответствовать характеру совершенного административного правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности виновного. Законодательство об административных правонарушениях должно давать возможность субъекту административной юрисдикции индивидуализировать назначение административного наказания в каждом конкретном случае и применить такую меру государственного принуждения, которая способствовала бы решению задач, перечисленных в ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что иностранные обучающиеся, подвергнутые административной ответственности в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации смогут снова въехать на территорию РФ и продолжить обучение не раньше, чем через 5 лет. Согласно п.2 статьи 27 Федерального закона от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» если в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, въезд в Российскую Федерацию такому лицу не разрешается в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Данный срок вступает в противоречие со сроком, в течение которого лицо считается подвергнутым ад-

министративному наказанию, закрепленным в статье 4.6 КоАП РФ. Согласно этой статье лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. И этот срок значительно меньше 5 лет.

Чтобы продолжить начатое обучение иностранному гражданину необходимо восстановиться в образовательной организации. Ст. 62 Закона об образовании посвящена порядку восстановления лиц, отчисленных из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Закон об образовании закрепляет порядок восстановления лиц, отчисленных из организации по инициативе обучающегося (срок восстановления – в течение 5 лет после отчисления) и делает отсылочную норму к локальным нормативным актом образовательной организации по порядку и условиям восстановления, обучающегося, отчисленного по инициативе самой организации. Условия восстановления при отчислении по независящим от воли сторон обстоятельствам (а это невозможность обучения в связи с применением административного наказания в виде выдворения за пределы РФ) закон не закрепляет. И имеет ли образовательная организация право, да и возможность восстановить обучающегося иностранного студента на прерванную в связи с административным наказанием образовательную программу по истечении 5 лет остается открытым.

По нашему мнению, такая жесткая мера как административное выдворение за пределы РФ в отношении обучающихся в российских образовательных организациях иностранных студентов, которые по неосторожности совершили данное административное правонарушение не соответствует целям наказания и характеру совершенного правонарушения. У юрисдикционного органа при назначении меры ответственности должна быть возможность учитывать такие обстоятельства, как совершение правонарушения впервые, раскаяние лица, добровольное сообщение о совершенном правонарушении, положительная характеристика студента с места учебы, отсутствие опасности для общественных отношений, форма вины и другие факторы. Избежать административного выдворения за пределы РФ иностран-

ному студенту возможно только с учетом правовых положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при установлении судом таких фактов, как наличие у данного обучающегося брака, детей иждивенцев, родственников, проживающих на территории РФ и других закрепленных в данной Конвенции фактов. Такие обстоятельства как желание студента продолжить обучение и получить образование в российской образовательной организации, а также отсутствие угрозы охраняемым общественным отношениям при современном правовом регулировании судом учитываться не будут.

Такое жесткое отношение к иностранным обучающимся, совершившим по неосторожности нарушение миграционного режима не соответствует по нашему мнению целям и задачам, закрепленным в концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ. Так в данном документе отмечается, что в настоящее время слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция – источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Одной из задач государственной миграционной политики Российской Федерации является содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности.

Обязанность иностранного студента вовремя продлить визу тесно связана с обязанностью образовательной организации, принимающей иностранных обучающихся оказывать содействие обучающемуся иностранному гражданину в надлежавшем оформлении необходимых документов. Принимая на обучение иностранных студентов образовательная организация должна обеспечить четкую систему контроля за своевременным и правильным оформлением всех документов для иностранных студентов.

Ответственность за неисполнение образовательной организацией обязанностей в отношении иностранных обучающихся может наступить по ч.1 ст. 18.9 КоАП РФ «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» за нарушение порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы и влечет наложение

административного штрафа на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Избежать наказания для юридического лица даже в случае различных обстоятельств смягчающих ответственность, в том числе совершения правонарушения впервые, добровольного сообщения в контрольный орган в сфере миграции о факте совершения административного правонарушения, в рамках современного правового регулирования не представляется возможным. При этом с учетом всех обстоятельств, смягчающих административную ответственность минимальный размер штрафа по общему правилу за данное деяние составляет 400 тыс. рублей, а если таких обучающихся несколько штраф возрастает в кратном размере.

Уменьшить размер установленного минимального размера штрафа ниже нижнего предела позволяет ч. 3.2 Статьи 4.1 КоАП РФ, введенная в кодекс Федеральным законом от 31.12.2014 N 515-ФЗ. Для обоснования ее применения юридическое лицо должно доказать исключительные обстоятельства, связанные с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, своим имущественным и финансовым положением. К примеру, то что образовательная организация осуществляет социально значимые функции, ее основная сфера деятельности направлена на предоставление образовательных услуг, но не на осуществление коммерческой деятельности и получение прибыли, соответственно финансовые возможности учреждения ограничены финансированием учредителя и уплата штрафа крайне негативно скажется на ее финансовом положении, а, следовательно, и положении обучающихся.

Как показывает практика, органы миграционного контроля не используют возможность назначения наказания ниже низшего предела, указанного в санкции соответствующей статьи и юридическому лицу приходится обжаловать данные постановления об

административном правонарушении в суд. При принятии решения о снижении размера штрафа судьи будут руководствоваться ч.3.3. статьи 4.1 учитывая, что размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи, по которой данное лицо было привлечено к ответственности и, следовательно, штраф составит не менее 200 тыс. рублей.

Согласно позиции Конституционного суда, выраженной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 N 4-П, применение административной ответственности и административного наказания не должно влечь за собой избыточного использования административного принуждения, быть сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушителя, наступившими последствиями и одновременно позволять надлежущим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

На наш взгляд необходимо скорректировать КоАП РФ таким образом, чтобы сделать административное принуждение в сфере миграции для субъектов образовательных отношений более гибким, позволяющим учитывать особенности правового положения иностранных граждан, получающих образование в Российской Федерации и функционирование юридических лиц, осуществляющих обучение иностранных граждан, Юрисдикционные органы при привлечении к ответственности должны иметь возможность использовать такие критерии как дифференцированность, соразмерность, справедливость. Считаем необходимым вернуть в КоАП РФ в миграционную сферу возможность применения такого вида административного наказания как предупреждение за впервые совершенные правонарушения. ■

#### *Список литературы:*

1. Конвенции о защите прав человека и основных свобод
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // «Российская газета», N 256, 31.12.2001.
3. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Российская газета», N 303, 31.12.2012.
4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // «Российская газета», N 159, 22.08.1996.
5. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // «Российская газета», N 140, 31.07.2002.

6. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // «Российская газета», N 156, 20.07.2006.
7. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года// документ официально опубликован не был, размещен на сайте [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
8. Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 N 4-П // «Российская газета», N 51, 05.03.2014,
9. А.В. Литвиненко, А.В. Скоков. Статья Анализ взглядов профессора Н.Г. Салищевой на развитие института административных наказаний и правил их назначения // Документ предоставлен КонсультантПлюс