

Р. Ф. Бурджуев

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО КОНТРОЛЮ И НАДЗОРУ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ЛЕГАЛЬНОЙ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

R. F. Burdzhuev

IMPROVEMENT OF IMMIGRATION LEGISLATION ON CONTROL AND SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF LEGAL EMPLOYMENT OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS INDIVIDUALS IN THE RUSSIAN FEDERATION

В настоящей статье рассматриваются актуальные вопросы привлечения и законодательного обеспечения в Российской Федерации легальной трудовой деятельности мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья. Проведен краткий сравнительно-правовой анализ новшеств федерального миграционного законодательства и действующих в данной сфере подзаконных нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения государственного контроля и надзора за легальным осуществлением трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Вместе с вышесказанным наблюдаются очевидные пробелы нормативно-правового регулирования в миграционной сфере и вносятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: мигрант, миграционное законодательство; легальная трудовая деятельность.

The article deals with topical issues of acquisition and legislative support of legal employment of migrants from the former Soviet republics and non-CIS countries. A concise comparative analysis of innovations in federal migration legislation and statutory provisions on the matters of governmental control and supervision of legal employment of foreign citizens and stateless individuals in the Russian Federation is done. Moreover, apparent gaps in legal regulation of migration sphere are stated and the suggestions on their improvement are introduced.

Keywords: migrant, immigration law, legal labor activity.

В современной России, особенно после распада Союза Советских Социалистических Республик, отчетливо прослеживается тенденция естественной убыли населения (800—900 тысяч человек в год), и как следствие, сокращение численности трудоспособного населения страны. По статистическим данным, за двадцать последних лет (1992—2012 гг.) только население Дальнего Востока и Сибири сократилось почти на 30% с 40 до 27 млн человек. Огромная и самая бо-

гатая природными запасами территория страны площадью около 10 миллионов квадратных метров практически обезлюдена. В этих условиях потребность России в миграционном труде стала постоянной структурной составляющей экономики страны. Неблагоприятные тенденции неуклонного старения трудовых ресурсов и снижения демографического роста поставили руководство страны перед необходимостью выработки долгосрочной, продуманной и сбалансированной мигра-



ционной политики. Главным вызовом современной России является разработка и принятие в ближайшее время внятной демографической и миграционной политики, способной увеличить приток легальных трудовых мигрантов и обеспечить при этом социальный паритет и безопасность государства, его территориальную целостность.

Законодательством Российской Федерации установлен определенный порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов). К сожалению, установленный порядок часто нарушается работодателями, заказчиками работ (услуг) в силу ряда как объективных, так и субъективных причин, что в свою очередь приводит к образованию и росту сектора нелегальной трудовой миграции.

В последние годы в правовом регулировании отчетливо прослеживается тенденция к ужесточению мер правового воздействия на правонарушителей, направленных на уменьшение незаконной трудовой миграции, формирование цивилизованных правовых отношений между работодателем и иностранным работником, легализацию в России иностранной рабочей силы. Приняты и вступили в действие федеральные законы, устанавливающие новые правила в сфере миграционных отношений, внесены изменения в действующее миграционное законодательство¹.

Принятие нового миграционного законодательства имеет своей конечной целью упрощение процедуры миграционного учета и контроля, снятие бюрократических барьеров в порядке привлечения и использования труда иностранных работников, включая выдачу разрешений на работу для иностранных граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в безвизовом порядке.

В то же время наряду с либерализацией миграционного законодательства в целом наблюдается ужесточение мер административной ответственности в сфере трудовой миграции. Так, например, усилена административная ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства².

Соответственно, в КоАП РФ введены новые статьи, санкциями которых предусмотрена административная ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, нарушающих правила привлечения иностранных граждан к

трудовой деятельности, осуществляемой на объектах торговли, а также за несоблюдение установленных федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности³. В соответствии с внесенными изменениями в КоАП РФ и введением новой статьи (18.15) предусмотрена административная ответственность физических и юридических лиц за целый ряд противоправных деяний (действий либо бездействия).

За данные виды правонарушений установлены серьезные штрафные санкции: на юридических лиц от 250 000 до 800 000 тысяч рублей за каждого иностранного работника. Кроме того, в КоАП РФ в качестве альтернативного наказания предусмотрена возможность административного приостановления деятельности организаций на срок до девяноста суток.

Предполагается, что усиление административной ответственности за данные виды правонарушений существенно сократят незаконную трудовую миграцию, значительно сузят нелегальный сектор использования иностранной рабочей силы в России. В этой связи особое значение в борьбе с незаконной миграцией приобретает контрольно-надзорная деятельность, являющаяся одним из элементов механизма обеспечения законности и правопорядка в сфере легального привлечения и использования труда иностранных работников.

Важное значение при этом имеет нормативно-правовое закрепление процедуры осуществления государственного контроля и надзора в данной сфере.

Согласно федеральному миграционному законодательству привлечение работодателем, заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства допускается только при условии соблюдения установленных правил такого привлечения. Нарушение установленных правил квалифицируется как незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранного гражданина или без гражданства и влечет применение мер административной ответственности.

В соответствии с примечанием к ст. 18.15 КоАП РФ под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается как допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг, так и «иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства».





Отсюда нарушением установленных правил привлечения к труду и правил использования труда иностранных работников на территории Российской Федерации является: во-первых, нарушение правил допуска в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг и, во-вторых, нарушение иных правил использования труда иностранного гражданина или лица без гражданства, не связанных с их допуском к выполнению работ или оказанию услуг. При этом «допуск» к выполнению работ в любой форме выступает частным случаем по отношению к «использованию труда иностранного гражданина или лица без гражданства».

Следовательно, как незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства, по ст. 18.15 КоАП РФ, влекущих применение мер административной ответственности, следует квалифицировать следующие деяния:

1) привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства при отсутствии у них разрешения на работу либо патента, если такое разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом (ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ);

2) привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ);

3) неуведомление территориального органа, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ).

Но содержание дефиниции ст. 18.15 КоАП РФ, как показывает сравнительно-правовой анализ в этой части миграционного законодательства и других норм КоАП РФ, не охватывает в полном объеме все случаи нарушения правил привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на терри-

тории Российской Федерации. Представляется, что как незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства, следует квалифицировать также деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 18.16 и ч. 1 ст. 18.17 КоАП РФ.

Так, например, ч. 1 ст. 18.16 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), выразившееся в предоставлении лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанных юридического лица, филиала или представительства, либо иным юридическим лицом или его должностным лицом, либо иным лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового места на территории торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте (в том числе в торговом комплексе), либо в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим указанную деятельность, разрешения на осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности.

Следующая норма КоАП РФ (ст. 18.17, ч. 1) устанавливает административную ответственность за несоблюдение работодателем или заказчиком работ (услуг) права ограничений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства на осуществление отдельных видов деятельности.

Как видно из сравнительного анализа данных норм КоАП РФ, они являются специальными по отношению к общей норме, предусматривающей административную ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных работников и закрепленной в ст. 18.15 КоАП РФ.

Предпринятый в связи с этим в данной научной статье краткий сравнительно-правовой анализ новелл федерально-

го миграционного законодательства и действующих в данной сфере подзаконных нормативно правовых актов, затрагивающих вопросы обеспечения государственного контроля и надзора за легальным осуществлением трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, позволяет сделать вывод об очевидной пробельности нормативно-правового регулирования в миграционной сфере.

Базовым нормативным правовым актом, закрепляющим порядок организации контроля (надзора) за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями действующего законодательства, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴.

Кроме вышеназванного закона, ряд контрольно-надзорных полномочий в сфере миграционных отношений уста-

навливаются другими законодательными актами⁵.

Государственный контроль и надзор за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российской Федерации и использование их труда на межведомственном уровне определяются Административным регламентом⁶.

Проведенный нами анализ данных нормативных правовых актов на предмет их соответствия содержанию основных положений требованиям Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» свидетельствует о том, что отдельные его положения в части, касающейся предмета и вида надзора, сроков и периодичности проведения разного рода проверок, особенностей проведения надзора и полномочий органов исполнительной власти в этой сфере, противоречат названному выше закону и тем самым снижают эффективность государственного контроля (надзора) за соблюдением миграционного законодательства в целом.

Примечания

1. См.: федеральный Закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции от 19.07.2009 г.) // СЗ РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3285; Федеральный Закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3286.
2. См.: Федеральный закон от 5 ноября 2006 г. № 30 «О внесении изменений в КоАП РФ» // СЗ РФ. — 2006. — № 30. — Ст. 3286.
3. КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195 ФЗ (в редакции от 05.04.2010 г.) Статьи 18.15, 18.16, 18.17.
4. См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 408-ФЗ «О внесении изменений в статью Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» // Российская газета. — 2010. — 1 дек.
5. См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 года №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
6. См.: Приказ МВД РФ № 338; ФМС Российской Федерации № 97 от 30 апреля 2009 года «Об утверждении Административного регламента исполнения государственных функций контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лиц без гражданства и за соблюдением Правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использованием их труда» // Российская газета. — 2009. — 17 июня.

References

1. Administrative Offences Code of the Russian Federation as of December 30, 2001 No.195 FZ (editorship as of 05.04.2010). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 1 (Part 1), Art. 18.15, 18.16, 18. (In Russ.)
2. Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation No.338; Federal Migration Service No.97 as of April 10, 2009 'On the establishment of the administrative regulations on performance of state functions of control for observance



of migration legislation and rules of employment for foreign citizens in the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta*, 2009, No. 108. (In Russ.)

3. Federal Law as of November 5, 2006 No.30 'On the amendments in the Administrative Offences Code of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 30, Art. 3286. (In Russ.)

4. Federal Law as of December 28, 2010 No.408-FZ 'On the amendments in the article of the Federal Law 'On the defense of the rights of corporate entities and entrepreneurs in the process of governmental and municipal control. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 03.01.2011, No. 1, Art. 20. (In Russ.)

5. Federal Law as of July 18, 2006 No. 110-FZ 'On the amendments in the Federal Law 'On legal status of foreign citizens in the Russian Federation' and on the recognition of certain provisions of the Federal Law 'On the amendments in certain enactments' as stale. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 30, Art. 3286. (In Russ.)

6. Federal Law as of July 18, 2006 No. 109-FZ 'On migration registration of foreign citizens and stateless individuals on the territory of the Russian Federation (editorship as of 19.07.2009). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2006, No. 30, Art. 3285. (In Russ.)

7. Federal Law as of 25.07.2002 No. 115-FZ 'On the legal status of foreign citizens on the territory of the Russian Federation'. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 30, Art. 3032 (In Russ.)

БУРДЖУЕВ Руслан Физули, аспирант кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета; 625000, Россия, Тюменская область, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38. E-mail: az999@mail.ru

BURDZHUEV Ruslan F., PhD student of the Department of Administrative and Financial Law of the Institute of State and Law of Tyumen State University. 625000, 38 Lenina Str., Tyumen, Tyumen Region, Russia. E-mail: az999@mail.ru

