

МВД России
Санкт-Петербургский университет

Д. Е. Дробов

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Санкт-Петербург
2022

УДК 342.924
ББК 65.248.7
Д75

Дробов Д. Е.

Д75 **Административно-правовое регулирование порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации:** монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 160 с.

ISBN 978-5-91837-610-2

Монография представляет собой научное исследование установленного в Российской Федерации порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы и ответственности за его нарушение. Рассмотрены вопросы теоретико-правовых основ управления, совершенствование действующего административного законодательства и деятельность исполнительных органов власти, проанализированы проблемы государственного управления в миграционной сфере. По итогам проведённого исследования сформулированы выводы и предложения, которые могут быть направлены на упорядочение миграционной политики в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации, а также в последующем научном изучении данной проблематики.

Предназначена для научно-педагогических работников и обучающихся в образовательных организациях системы МВД России, а также может быть полезна сотрудникам органов внутренних дел.

УДК 342.924
ББК 65.248.7

Рецензенты:

Шатилович С. Н., кандидат юридических наук, доцент
(Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

Буторина Л. С., кандидат юридических наук
(Центр подготовки УМВД России по Архангельской области)

ISBN 978-5-91837-610-2

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Административно-правовые основы порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации	7
§ 1.1. Понятие привлечения и использования иностранной рабочей силы.....	7
§ 1.2. Административно-правовые основы порядка привлечения иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации	27
§ 1.3. Административно-правовые основы порядка использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации	40
Глава II. Административная ответственность за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы	67
§ 2.1. Основания административной ответственности за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы.....	67
§ 2.2. Меры административной ответственности за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы.....	88
Заключение	101
Список использованной литературы	108
Приложение	121

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях в связи с неравномерностью экономического развития отдельных государств и регионов важное значение приобретает привлечение и использование труда иностранных граждан. Все большее число стран принимает самое активное участие в процессах усиления трудовой миграции, испытывая в них социальную, культурную, политическую и демографическую потребность.

За последнее десятилетие иммиграционные потоки иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию заметно возросли, что явилось следствием экономического роста государства. Вместе с тем этот процесс сопровождается рядом проблем, к числу которых относятся нелегальная миграция, незаконная трудовая деятельность иностранных граждан на территории России, распространение коронавирусной инфекции (COVID-19).

Ограничения на передвижение, связанные с COVID-19, влияют на мобильность и миграцию, а также влекут значительные последствия в области определения порядка и законности пребывания, осуществления трудовой деятельности в отношении иностранных граждан на территории Российской Федерации. В связи с чем, миграционное законодательство должно адаптироваться к новым реалиям как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде.

Следует отметить, что российский законодатель стремится упорядочить внешнюю трудовую миграцию. Свидетельством тому являются, например, изменения, внесённые в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ², а также изменения, внесённые в Кодекс Российской

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 30, ст. 3032; 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

² О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.07.2021 № 274-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

Федерации об административных правонарушениях Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ¹. Несмотря на это общая деликтологическая ситуация, сопровождающая привлечение и использование иностранной рабочей силы на территорию России, остаётся в настоящее время достаточно сложной.

В этой связи особую актуальность приобретает научное осмысление установленного в Российской Федерации порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы и ответственности за его нарушение, поскольку нахождение на территории государства большого количества иностранных работников, пренебрегающих нормами российского права, способствует усилению социальной напряжённости и, как следствие, приводит к дисбалансу в стране и обществе, нарушениям прав и интересов как российских, так и иностранных граждан.

Проблемы, связанные с миграционными процессами, стали объектом пристального внимания представителей различных отраслей права, в том числе и административного.

Вопросы административно-правового регулирования миграции на территории Российской Федерации рассмотрены в научных трудах М. В. Бурцева, В. В. Вострикова, О. Н. Веретенниковой, О. Ю. Вострокнутова, А. Н. Жеребцова, О. В. Катаевой, К. П. Кондрашиной, К. А. Кузнецовой, С. А. Прудникова, О. А. Сазоновой, А. Н. Сандугей, Н. Н. Сощенко, А. В. Степенко, О. В. Хабибуллина, И. З. Черепанова, Е.Е. Шабуровой и др.

Трудовая миграция стала предметом исследований Н. П. Азарова, С. Д. Степакова, Н. В. Трофимчук. Административной ответственности за нарушение миграционного законодательства были посвящены диссертационные исследования Е. А. Симоновой, А. А. Мишуниной.

Однако при всей научной значимости проведённых исследований следует отметить, что вопросы порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации и административ-

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2006, № 45, ст. 4641; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

ной ответственности за его нарушение предметом отдельного самостоятельного исследования не становились. Данное обстоятельство также свидетельствует об актуальности научных изысканий в этой важной области общественных отношений, особенно учитывая обновление нормативной базы, регламентирующей внешнюю трудовую миграцию.

Особое внимание в монографии уделено исследованию административно-правовой трактовки используемых действующим законодательством понятий «иностранная рабочая сила», «привлечение иностранной рабочей силы», «использование иностранной рабочей силы». Раскрывается юридическое (административно-правовое) содержание порядка «привлечения» и порядка «использования» иностранной рабочей силы и пути его оптимизации. Дается классификация административных правонарушений в области привлечения и использования иностранной рабочей силы, выявляются пробелы в законодательстве об административных правонарушениях и предлагаются варианты их устранения. Автором обосновываются современные подходы к применению мер административной ответственности за нарушение установленного порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Содержащиеся в исследовании выводы и предложения могут быть направлены на упорядочение миграционной политики Российской Федерации, использованы при разработке наиболее оптимальной модели привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации и в дальнейшем научном изучении данной проблематики.

Глава I

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Понятие привлечения и использования иностранной рабочей силы

Понятие привлечения и использования иностранной рабочей силы и его содержания нельзя рассматривать отдельно от миграционных процессов в целом. Динамика въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации и их выезда с территории страны за последние годы остаётся достаточно стабильной. Миграция иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию является одним из направлений внешней трудовой миграции. Она представляет собой наиболее многочисленный миграционный процесс, оказывающий влияние на социально-экономическую и политическую ситуацию в государстве. Практика свидетельствует, что значительная часть иностранных граждан, находясь в Российской Федерации, осуществляет трудовую деятельность без официального оформления, стремясь остаться в теневом секторе экономики, и, таким образом, переходит на нелегальное положение.

Статус внешних трудовых мигрантов обусловлен, главным образом, тем, что они являются иностранными гражданами в Российской Федерации. Поэтому основным источником в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации на сегодняшний день следует считать Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ¹ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо 115-ФЗ 2002 г.).

Предмет регулирования указанного федерального закона определён достаточно широко. В него включён и правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации, и различные административные

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 30, ст. 3032; 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

процедуры, и отношения, связанные с осуществлением иностранными гражданами на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Именно в данном федеральном законе в ст. 2 определены такие понятия, как «иностранец», «иностранная гражданка», «иностранная гражданка», «иностранная гражданка», «иностранная гражданка, зарегистрированная в качестве индивидуального предпринимателя», «разрешение на работу», «патент», которые непосредственно относятся к характеристике привлекаемой и используемой в Российской Федерации иностранной рабочей силой. Кроме того, в нем определены правовые условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях, оформления приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности, решаются вопросы контроля за трудовой деятельностью иностранных работников.

Однако стоит отметить, что ряда ключевых понятий, несмотря на то, что они используются для регулирования рассматриваемых общественных отношений, в действующем законодательстве нет, в частности, понятий «привлечение иностранной рабочей силы» (ст. 17)¹, «привлечение иностранных работников» (ст. 18.1)², «использование труда иностранных работников». Их нет в тексте Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», содержащего базовые понятия, связанные со статусом иностранных граждан, а также в иных Федеральных законах, регламентирующих трудовые отношения, миграционную проблематику. Ранее в российском законодательстве использовался термин «использование иностранной рабочей силы»³. В настоящее время

¹ О занятости населения в Российской Федерации: Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 19.11.2021) // Собрание законодательства РФ, 1996, № 17, ст. 1915; 2021, № 47, ст. 7743.

² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 30, ст. 3032; 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

³ О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы: Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2146 (утратил силу с 15.01.2007)

он встречается редко¹, ему на смену пришёл термин «использование иностранных работников».

При привлечении и использовании иностранной рабочей силы возникают отношения между уполномоченными государственными органами в сфере миграции, работодателями (привлекающей стороной) и иностранными работниками (привлекаемой стороной) в связи с их въездом на территорию Российской Федерации, трудоустройством и осуществлением трудовой деятельности.

Переходя к анализу термина «привлечение иностранной рабочей силы», обратим внимание, что в основе используемого понятия «рабочая сила» лежит определение, сформулированное К. Марксом, который писал: «Под рабочей силой, ... мы понимаем совокупность физических и духовных способностей, которыми обладает организм, живая личность человека, и которые пускаются им в ход всякий раз, когда он производит какие-либо потребительные стоимости»². Рабочая сила существует «в виде навыков и способностей рабочего»³.

В. В. Громько отмечает, что трактовка категории «рабочая сила» исходит из того, что способность к труду не может существовать вне самого человека, она формируется и развивается вместе со становлением человеческой личности. Отсюда рабочая сила в широком смысле слова означает самого человека как потенциального работника⁴.

В свою очередь понятие «иностранная» «рабочая сила» напрямую связано с понятием «трудовая миграция», под которой в административно-правовой науке понимается «выезд гражданина с территории одного государства на территорию другого государства, гражданином

в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.12.2006 № 1475) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 51, ст. 4934.

¹ См., например: О структуре отчёта о деятельности Федеральной службы по труду и занятости и её территориальных органов за 2008 год: Приказ Роструда от 28.11. 2008 № 251 (ред. от 31.12.2008) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 178.

³ Там же Т. 26. Часть III. С. 305.

⁴ Громько В. В. План и рынок в воспроизводстве рабочей силы: опыт развитых индустриальных стран. М., 1992. С. 23.

которого он(а) не является, с целью осуществления трудовой деятельности»¹. По сути дела, речь идёт о трудовой «иммиграции».

Под иммиграцией, по мнению И. З. Черепанова, следует понимать «систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в процессе въезда, пребывания и выезда из страны иностранных граждан и лиц без гражданства»².

Субъектами внешней трудовой миграции являются лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются, т. е. трудящиеся-мигранты. Иностранцы граждане, пребывающие в Российскую Федерацию с целью осуществления деятельности в сфере труда, перемещаются в рамках иммиграционных потоков³.

Миграция иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию является одним из направлений внешней трудовой миграции. Она представляет собой наиболее многочисленный миграционный процесс, оказывающий влияние на социально-экономическую и политическую ситуацию в государстве. Практика свидетельствует, что некоторая часть иностранных граждан, находясь в Российской Федерации, осуществляет трудовую деятельность без оформления разрешений на работу и патента, стремясь остаться в теневом секторе экономики на нелегальном положении.

Термин «иностранная рабочая сила» непосредственно связан с такой категорией работников, как «иностранец».

Понятие «иностранец», сформулировано в ч. 1 ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», — это иностранец гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность.

¹ Жеребцов А. Н. Миграционное право России: учебник для вузов / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев; под общ. ред. А.Н. Жеребцова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2022. С. 295–296.

² Черепанов И. З. Административно-правовое регулирование иммиграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2010. С. 16.

³ Иванчак А. И. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации: монография. М.: МГИМО-Университет, 2016. С. 62.

В свою очередь, «трудовая деятельность» иностранного гражданина, в соответствии с ч. 1 ст. 2 указанного федерального закона, определяется как «работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)».

Согласно приведённым определениям понятием «иностранный работник» охватывается только та часть иностранных граждан, работающих в России на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), которые временно пребывают в Российской Федерации. Работающие в Российской Федерации иностранные граждане, которые относятся к категории временно проживающих либо постоянно проживающих в стране, понятием «иностранный работник» не охватываются и соответственно не могут быть отнесены к «иностранной рабочей силе».

Наряду с иностранными гражданами в Российскую Федерацию в поисках работы могут прибывать лица без гражданства. Понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» раскрыты в ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

По подавляющему большинству вопросов согласно части второй ст. 2 указанного федерального закона, понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Поэтому в настоящей монографии понятия «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» также будут объединены общим понятием «иностранный гражданин», если только речь не будет идти об особенностях правового статуса апатрида по сравнению с лицом, имеющим гражданство. М. В. Баглай указывает на то, что к этой же

категории лиц следует отнести тех, кто в иностранном государстве не обладают гражданством, но имеют вид на жительство¹.

Следует отметить, что в различных международных документах используются такие понятия, как «мигрант», «трудоустроенный-мигрант», «работник-мигрант» и т. д., которые отсутствуют в российском законодательстве.

По мнению Г. С. Скачковой, применяемое в законодательстве Российской Федерации понятие «иностранный работник» можно рассматривать как синоним понятия «трудоустроенный (работник) — мигрант», используемого в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (далее — МОТ), а также в других международных документах, в которых даётся несколько определений трудоустроенного (работника) — мигранта, поскольку до настоящего времени не существует юридически точного определения этого понятия².

Данное мнение основано на следующих нормативных положениях международных нормативных актов.

Так, в ст. 11 Конвенции МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудоустроенным-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975), не ратифицированной Российской Федерацией, говорится, что в целях применения настоящего раздела Конвенции термин «трудоустроенный-мигрант» означает лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счёт, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудоустроенного-мигранта³.

В ст. 1 Рекомендации МОТ № 86 «О трудоустроенных-мигрантах» (пересмотренной в 1949 г.) говорится о том, что термин «трудоустроенный-мигрант» означает лицо, которое с целью найма на работу мигрирует из одной страны в другую иначе, чем за собственный счёт; он применяется ко всякому лицу, законно допущенному в качестве трудоустроенного-мигранта⁴.

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 288.

² См.: Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование: научно-практическое пособие. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 3.

³ Конвенции и Рекомендации МОТ. 1957–1990. Т. II. С. 1783.

⁴ Конвенции и Рекомендации МОТ. 1919–1956. Т. I. С. 982.

В ст. 11 Конвенции МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах» (пересмотренной в 1949 г.), не ратифицированной Россией, указано, что «для целей настоящей Конвенции термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу иначе, чем за собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта»¹.

В свою очередь в ст. 1 Европейской конвенции «О правовом положении трудящихся-мигрантов» (1977), не ратифицированной Российской Федерацией, в целях настоящей Конвенции термин «трудящийся-мигрант» означает гражданина Договаривающейся Стороны, которому разрешено другой Договаривающейся Стороной проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы².

В соответствии со ст. 1 Конвенции Организации Объединённых Наций «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (1990), размещённой на официальном сервере ООН, термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является³.

В приведённых определениях акцентируется внимание на то, что «трудящийся-мигрант» — это лицо, которое: 1) перемещается из одной страны (государства) в другую; 2) не является гражданином государства, в которое прибыл с целью заниматься трудовой деятельностью.

Соглашение СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. определяет категорию трудящихся-мигрантов как лиц, временно выезжающих из государства постоянного места жительства для устройства на работу. Но в данном документе при этом дополнительно используется (в скобках) синоним этого понятия — термин «работник».

¹ Конвенции и Рекомендации МОТ. 1919–1956. Т. I. С. 968.

² Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (ETS № 93) (Заключена в г. Страсбурге 24.11.1977) // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³ Статус Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Нью-Йорк, 18 декабря 1990 года) // Текст Конвенции размещен на официальном сервере Организации Объединённых Наций: <http://www.un.org>.

В соответствии со ст. 2 указанного документа, «трудящийся-мигрант (или работник)» — лицо, постоянно проживающее на территории Стороны выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в Стороне трудоустройства¹.

В этом определении акцентируется внимание на том, что «трудящийся-мигрант» осуществляет трудовую деятельность вне места постоянного проживания.

По мнению С. Д. Степакова, «трудящийся-мигрант» — это лицо, которое осуществляет трудовую деятельность в государстве или регионе, гражданином или жителем которого он(а) не является². Это определение, на наш взгляд, имеет универсальный характер и вполне применимо как ко внешней, так и ко внутренней трудовой миграции независимо от того, о какой категории мигрантов идёт речь: иностранных граждан, лицах без гражданства, гражданах России.

В документах Европейского союза употребляется термин «работник-мигрант», под которым в ст. 1 Регламента ЕС 1612/68 от 15 октября 1968 г. понимается «лицо, работающее по найму и имеющее гражданство другого государства-члена».

Решения Суда Европейских сообществ дополнили указанное выше понятие рядом характеристик:

1) это лицо должно осуществлять в течение определённого времени работу, за которую предполагается прямое или косвенное вознаграждение;

2) это лицо должно осуществлять реальную и эффективную деятельность независимо от условий о заработной плате или рабочем времени;

3) понятием «работник-мигрант» охватываются также лица, прекратившие трудовую деятельность и оставшиеся на территории государства-

¹ О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: Соглашение от 15.04.1994 (ред. от 25.11.2005) // Бюллетень международных договоров, № 2, февраль, 1997; № 8, август, 2008.

² Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО (У) МИД России, 2010. С. 10.

члена ЕС с целью поиска новой работы, т. е. получившие в данном случае статус безработного¹.

Понятие трудящегося-мигранта даётся в Рекомендации Международной организации труда от 22 июня 1955 г. № 100 «О защите работников-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях». В соответствии со ст. 1 названного документа термин «трудящийся-мигрант» означает любого трудящегося, участвующего в таких миграционных передвижениях либо в пределах стран и территорий, упомянутых выше, в п. «а» параграфа 1 Рекомендации, либо из таких стран и территорий в страны и территории или через страны и территории, упомянутые в п. «b» и «с» параграфа 1. Этот термин распространяется одинаково как на трудящегося, уже поступившего на работу, так и на трудящегося, который ищет работу или собирается начать работу, о которой он уже договорился, независимо от того, принял ли он просто предложение поступить на работу или заключил трудовой договор. В соответствующих случаях этот термин означает также любого трудящегося, возвращающегося временно или окончательно во время или после периода работы.

С учётом понятийного аппарата, используемого в международном праве, под «иностранный рабочей силой», в широком смысле (как возможность), понимаются иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, которые могут быть привлечены для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Под иностранной рабочей силой, в узком смысле (по факту), понимаются прибывшие в Российскую Федерацию иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, для осуществления трудовой деятельности или уже осуществляющие трудовую деятельность, т. е. являющиеся иностранными работниками.

Необходимо отметить, что большинство принимающих стран используют избирательный подход при регулировании привлечения и использования иностранной рабочей силы. Его суть заключается

¹ См.: Трудовое и социальное право Европейского союза: документы и материалы. М., 2005. С. 28.

в том, что государство не препятствует въезду тех категорий работников, которые требуются в данной стране, ограничивая въезд всем остальным. Перечень желательных иммигрантов неодинаков по разным странам, но обычно они относятся к одной из следующих категорий:

— работники, готовые за минимальную плату выполнять тяжелую, вредную, грязную и неквалифицированную работу: строительные, подсобные, сезонные, вахтенные рабочие;

— специалисты для новых и перспективных отраслей: программисты, узкоспециализированные инженеры, банковские служащие;

— представители редких профессий: огранщики алмазов, реставраторы картин, лица, практикующие нетрадиционные методы лечения;

— специалисты с мировым именем: музыканты, артисты, ученые, спортсмены, врачи, писатели;

— крупные бизнесмены, переносящие свою деятельность в принимающую страну, инвестирующие капитал и создающие новые рабочие места.

Трудовая миграция имеет глобальный характер, и ограничить его регулированием лишь национального законодательства нельзя. В последние годы заключалось большое количество международных соглашений по вопросам трудовой миграции между государствами-членами Содружества Независимых Государств и государствами-членами Евразийского Экономического Сообщества. Ряд соглашений находится в стадии разработки.

По мнению И. Я. Киселева, международный труд — это трудовые отношения с иностранным участием. Иностранный элемент может присутствовать как в субъективном составе (субъект отношения иностранный работник, или иностранный работодатель), так и в объекте (труд работника протекает за границей, хотя участники отношения могут быть гражданами одного государства)¹.

Несовершенство процедуры поиска работы и трудоустройства приводит к тому, что многие работодатели «обрастают» определенной инфраструктурой, непосредственно не относящейся к трудовым отношениям (обеспечивают работникам минимально необходимые жилищные

¹ См.: Киселев И. Я. Труд с иностранным участием (правовые аспекты). М.: МЦФЭР, 2003.

и бытовые условия, помогают в переводе денег на родину и т. п.). Многие трудовые иммигранты получают зарплату в виде «черного нала» и не имеют оформленный трудовой договор. Все это позволяет подобного рода работодателям эксплуатировать иммигрантов. Так, например, в 2020–2021 годах была пресечена деятельность 182 организаторов каналов незаконной миграции на территории страны¹.

Тем не менее, количество патентов, выданных трудовым мигрантам в России за десять месяцев 2021 года, увеличилось почти в два раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Об этом свидетельствуют данные МВД России по миграции за период с января по октябрь 2021 года. За это время иностранным гражданам было оформлено 1 853 395 патентов. Тогда как за 10 месяцев прошлого года этот показатель составил 971 854. Это означает, что работники, покинувшие Россию в 2020 году из-за пандемии коронавируса, стали массово возвращаться².

Переходя непосредственно к характеристике привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации, рассмотрим содержание терминов «привлечение» и «использование». Отметим, что норма-дефиниция, которая раскрывала бы содержание этих терминов применительно к понятию «иностранная рабочая сила», в действующем законодательстве отсутствует.

В соответствии с толковым словарём, «привлечь» — это заставить, побудить, принять участие в чем-нибудь (привлечь к работе)³, использовать кого-что, воспользоваться: (пользоваться) кем-чем-н., употребить⁴.

В примечании ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства» дано определение «привлечения»

¹ Егоров И. Совбез РФ: Возросли риски провокаций в Черном море и Арктике // Российская газета. 2021. 21 ноября.

² Петров И. Поток мигрантов вновь хлынул в Россию // Российская газета. 2021. 06 декабря.

³ Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук, Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. С. 578.

⁴ Там же. С. 248.

к трудовой деятельности иностранного гражданина. В нем сказано: «В целях настоящей статьи под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства».

Данное определение крайне неудачно по следующим причинам:

— привлечение определяется как «допуск» к выполнению работ или оказанию услуг (причём имеются в виду различные «формы» допуска). Заметим, что в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» такая терминология не используется;

— в определении не показана разница между «привлечением» и «использованием», в нем «привлечение» определяется через «использование» и фактически приравнивается к нему;

— формулировка «в целях настоящей статьи» ограничивает применение данного понятия рамками ст. 18. 15 КоАП РФ.

Определения привлечения и использования иностранной рабочей силы должны быть закреплены в тексте Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации». Для обоснования вышесказанного обратимся к содержанию порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы в контексте процессов внешней миграции.

С точки зрения юридического содержания, «привлечение и использование» иностранной рабочей силы включает следующие юридически значимые действия:

— определение потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников;

— оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности;

— выдача разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности;

— выдача патентов, подтверждающих право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий ино-

иностранцев, на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности;

— заключение работодателем, получившим в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников, трудовых договоров с иностранными гражданами, получившими разрешение на работу.

Работа по найму иностранного гражданина в Российской Федерации допускается исключительно на основании трудового договора либо гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг). Следовательно, иностранный работник представляет собой временно пребывающего в Российской Федерации иностранца, осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность. Следует указать на ограничения в сфере государственной и муниципальной службы, а также связанные с занятием определенных должностей.

В целом же иностранцев, работающих в российских организациях, можно условно разделить на две большие группы. Одна — это специалисты из Европы и США, которых обычно приглашают крупные компании, сейчас на них распространяются правила высококвалифицированного труда, это т. н. высококвалифицированные специалисты. Другая — это иностранные граждане, которые приезжают в Россию на заработки из ближнего зарубежья, зачастую не имея необходимых навыков (подтверждения квалификации в этом случае фактически не нужно). Нанимая их, организация или предприниматель экономят, так как получают сравнительно дешёвую рабочую силу.

Как известно, использование труда иностранных работников в различных видах трудовой деятельности является необходимым элементом в формировании рынка труда. Успех в этой сфере зависит от участия государства в международном обмене рабочей силой, а значит, создание выгодных условий сотрудничества как для иностранных работников, так и для работодателей, а равно законодательное закрепление правового статуса иностранцев является одним из ключевых моментов миграционной политики. Правовой статус иностранного гражданина — это совокупность его прав и обязанностей при нахождении в Российской Федерации, в том числе и при осуществлении трудовой деятельности на территории страны.

Как говорится в ст. 2 ФЗ № 115 «О правовом положении иностранных граждан», трудовая деятельность иностранцев — это работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Из этого следует, что иностранцы во время своего нахождения на территории России могут реализовывать свои способности к труду в двух формах: путем заключения трудового договора либо путем заключения гражданско-правового договора на выполнение той или иной работы. Иностранцы могут заниматься любыми видами трудовой деятельности, которые предусмотрены ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также положениями иных федеральных законов.

В административно-правовом смысле под «привлечением» иностранной рабочей силы, на наш взгляд, следует понимать инициирование приезда иностранных граждан в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и оформление соответствующих приглашений.

В свою очередь под «использованием» иностранной рабочей силы следует понимать заключение с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию по приглашениям либо самостоятельно в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности, трудового договора либо гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг).

По сути дела, именно в результате «использования» иностранной рабочей силы иностранный гражданин получает легальный статус «иностранного работника».

В последние годы в законодательную базу, регулирующую отношения в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, были внесены значительные поправки. Так, были внесены изменения в закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», в Кодекс РФ об административных правонарушениях и в ряд постановлений Правительства РФ. В целом же этот ряд изменений сводится к следующему:

— изменен порядок привлечения иностранных работников к трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

— за нарушение правил приема на работу иностранцев законодателем установлена более строгая административная ответственность, чем была ранее;

— для иностранных граждан, которые прибывают в Россию в порядке, не требующем получения визы, установлен особый порядок привлечения к трудовой деятельности (ст. 13 ФЗ № 115 «О правовом положении иностранных граждан»).

Правительством Российской Федерации могут определяться сферы деятельности, в которых применение труда иностранцев ограничено или вовсе не допускается.

Работодатель может привлекать иностранных работников только в случае наличия разрешения:

- на привлечение и использование иностранных работников;
- на работу для каждого иностранного работника.

Необходимо в данном случае указать на некоторые противоречия в миграционном законодательстве. В частности, устанавливая требование о наличии указанного разрешения у работодателя, ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» раскрывает понятие «иностраный работник» (п. 1 ст. 2). Согласно данному определению иностранный работник — это иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность, соответственно иностранные граждане, временно или постоянно проживающие в России, иностранными работниками не являются, т. е. фактически указанная категория иностранных граждан выпала из сферы правового регулирования. Но тем не менее, любая их деятельность будет признаваться трудовой, и у работодателя возникает вопрос: необходимо ли получать разрешение на привлечение и использование подобных иностранцев?

По нашему мнению, так как данные лица выпадают из понятия «иностранцы», то работодатель, нанимая такого гражданина, не будет использовать труд именно иностранного работника и тем самым не нарушит требования законодательства. Официальных разъяснений и судебной практики по данному вопросу нет, и трудно прогнозировать последствия использования работодателем труда именно временно проживающих в России иностранных граждан без соответствующего разрешения.

Наряду с этим в ч. 4 ст. 13 115-ФЗ 2002 г. установлено, что работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу или патента. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан, постоянно или временно проживающих в Российской Федерации.

В связи с этим предлагаем понятие «иностраный работник», закреплённое в абз. 12 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», сформулировать следующим образом: «иностраный работник — иностранный гражданин, временно пребывающий либо временно проживающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность».

Федеральный закон № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит административно-правовые нормы, касающиеся порядка оформления приглашений на въезд в Российскую Федерацию (гл. 2); регистрации иностранцев в Российской Федерации (гл. 3); учета иностранцев, временно пребывающих и проживающих в Российской Федерации (гл. 4); контроля за пребыванием и проживанием иностранцев в Российской Федерации (гл. 5); применения ответственности за нарушения данного закона, включая административное выдворение иностранца за пределы Российской Федерации (гл. 6).

Рассматривая особенности регулирования трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации, нельзя отрицать того, что указанные выше административно-правовые нормы не регулируют трудовые отношения с участием иностранных работников основанные на трудовом договоре, не устанавливают трудовых прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства во взаимоотношениях с работодателями — юридическими и физическими лицами.

Административно-правовые нормы регулируют отношения, складывающиеся у иностранцев в связи с установлением режима законного пребывания их на территории Российской Федерации, что дает иностранцам право осуществлять на законных основаниях трудовую

деятельность в России. То есть здесь можно вести речь о регулятивном воздействии норм административного права на государственно-управленческую деятельность как правовой формы реализации исполнительной власти в области трудовой миграции.

Понятия привлечения иностранных граждан к труду тесно связаны и с формой законного нахождения иностранцев на территории Российской Федерации. Одновременно в доктрине права получила свое обоснование точка зрения, согласно которой в рамках международного трудового права сложился новый правовой институт — международное миграционное право¹. Обладая относительной самостоятельностью, миграционные правоотношения и соответственно миграционный нормативный блок представляют собой базу, на которой строятся и публично-правовые, и частноправовые отношения международного характера в сфере труда. В области регулирования условий труда иностранцев указанные правовые институты находятся в тесном взаимодействии.

В своем исследовании В. В. Мигас и А. А. Нечай отмечают, что в большинстве стран разрешение на въезд иммигранту выдается на основании подписанного контракта с нанимателем о его трудоустройстве и заключения Министерства труда о том, что данная работа не может выполняться местными работниками в силу требуемых специфических навыков или по другим причинам².

Следует отметить, что в последние годы подход к регулированию миграционных потоков изменился: если раньше акцент делался на «контроле», то теперь — на «управлении» этим процессом. Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы³ целесообразнее не ограничивать

¹ См., подробнее: Шумилов О. В. Международное трудовое право и миграционное право Содружества независимых государств. М.: Книжный мир, 2007. С. 76–77.

² Мигас В. В., Нечай А. А. Мировой и белорусский опыт регулирования внешней трудовой миграции // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2004. № 1.

³ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ, 2018, № 45, ст. 6917.

потоки мигрантов в государства, где они не нужны в массовом количестве, а перенаправлять их туда, где они востребованы. В результате удалось бы решить многие проблемы, в том числе одну из самых острых — незаконной миграции.

Как отмечается в юридической науке, в результате возрастает роль именно административно-правового характера регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации¹.

В Евразийском экономическом сообществе поток трудовых мигрантов, как и миграция на постоянное жительство, ориентированы на Россию. Иммиграция на постоянное место жительства из государств Сообщества частично трансформируется во временную трудовую миграцию, особенно после официального разрешения свободного въезда и выезда из страны².

На основе вышеприведённого анализа терминов «иностранная рабочая сила», её «привлечение» и «использование» предложим следующие формулировки понятий «привлечение» и «использование» иностранной рабочей силы:

Привлечение иностранной рабочей силы — деятельность уполномоченных субъектов по оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам для въезда в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешений на работу и разрешений на привлечение иностранных работников.

Использование иностранной рабочей силы — деятельность работодателя или заказчика работ (услуг) по оформлению разрешительных документов для заключения трудовых договоров и договоров на оказание работ (услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию по приглашениям либо в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности,

¹ Сазонова О. А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж: Воронежский государственный ун-т, 2019. С. 3–4.

² См.: Лобанова Е. В. Развитие межгосударственной интеграции в ЕврАзЭС и проблемы ее правового обеспечения // Проблемы современной экономики, 2006. № 3 (19).

заключение указанных договоров и соблюдение условий заключённых договоров.

Внесение данных понятий в текст федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» целесообразно, так как именно он содержит все ключевые положения, определяющие статус иностранных граждан в России, порядок осуществления ими трудовой деятельности, компетенцию государственных органов и права и обязанности работодателя или заказчика работ (услуг) по привлечению и использованию иностранной рабочей силы в Российской Федерации.

Обобщая сказанное, сформулируем ряд принципиальных выводов:

1. С учётом понятийного аппарата, используемого в международном праве, под «иностранной рабочей силой», в широком смысле (как возможность), понимаются иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, которые могут быть привлечены для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Под иностранной рабочей силой, в узком смысле (по факту), понимаются прибывшие в Российскую Федерацию иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, для осуществления трудовой деятельности или уже осуществляющие трудовую деятельность, т. е. являющиеся иностранными работниками.

2. Понятие «иностраный работник», закреплённое в абз. 12 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», требует корректировки и должно быть сформулировано следующим образом: «иностраный работник — иностранный гражданин, временно пребывающий либо временно проживающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность».

3. В административно-правовом смысле под «привлечением» иностранной рабочей силы следует понимать, прежде всего, инициирование приезда иностранных граждан в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности из стран, с которыми у России действует визовый режим взаимных поездок, и оформление им соответствующих приглашений.

В свою очередь, под «использованием» иностранной рабочей силы следует понимать заключение с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности по приглашениям в визовом порядке либо самостоятельно в порядке, не требующем получения визы, трудового договора либо гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг).

По сути дела, именно в результате «использования» иностранной рабочей силы иностранный гражданин получает легальный статус «иностранного работника».

4. Предлагаем статью 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнить следующими определениями:

«Привлечение иностранной рабочей силы — деятельность уполномоченных субъектов по оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам для въезда в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешений на работу и разрешений на привлечение иностранных работников.

Использование иностранной рабочей силы — деятельность работодателя или заказчика работ (услуг) по оформлению разрешительных документов для заключения и само заключение трудовых договоров и договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности по приглашениям в визовом порядке; по заключению договоров с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в порядке, не требующем получения визы и получившими разрешение (патент) на работу; по направлению соответствующих уведомлений о заключённых договорах».

§ 1.2. Административно-правовые основы порядка привлечения иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации

Необходимость привлечения иностранных граждан трудоспособного возраста на территорию той или иной страны определяется в первую очередь темпами экономического развития, несоответствием структуры рабочей силы потребностям экономики, депопуляцией, неравномерностью распределения ресурсов, недостаточной мобильностью населения.

Иностранные работники, как правило, — это дешёвая рабочая сила, которая, однако, может стать весьма дорогой: административные взыскания (штрафы) за неправильное оформление иностранного работника достаточно велики.

Отношения, связанные с пребыванием и трудом иностранцев в России, носят межотраслевой характер; их правовое регулирование осуществляется конституционным, трудовым, административным и международным частным правом.

Статья 37 Конституции Российской Федерации предусматривает, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Административно-правовую основу порядка привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию составляют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность уполномоченных государственных органов и работодателя или заказчика работ (услуг), связанную с приглашением в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности иностранных граждан прежде всего тех государств, с которыми у России действует визовый режим взаимных поездок.

Привлечение иностранной рабочей силы осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Основной нормативный правовой акт, регламентирующий правовую сторону трудовых отношений в Российской Федерации, — Трудовой кодекс Российской Федерации¹ (далее — ТК РФ). Он предусматривает, что

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 22.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.11.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 3; 2021, № 48, ст. 7947.

к иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации, применяются правила, установленные Трудовым кодексом РФ, с особенностями, предусмотренными федеральным и международным законодательством (ч. 5 ст. 11 ТК РФ).

Статьи 13, 14 Закона № 115-ФЗ предусматривают, что права иностранных граждан на трудоустройство могут быть ограничены, и закрепляют эти ограничения. Лица из числа неграждан России не имеют права работать на государственной и муниципальной службе, а также заниматься отдельными видами деятельности. Например, иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами экипажа военного корабля России или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, быть командиром воздушного судна гражданской авиации. Уточняя нормы ст. 14 Закона № 115-ФЗ, российский законодатель запрещает иностранным гражданам также работать на объектах и в организациях, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России¹.

Кроме ограничений на занятие определённых должностей и занятие определенной деятельностью, законодатель ввёл территориальное ограничение. Согласно ст. 13 Закона № 115-ФЗ, временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права трудоустраиваться за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого им разрешено временное проживание.

Вместе с тем, согласно п. 6 ст. 13 Закона № 115-ФЗ, Правительство Российской Федерации, учитывая особенности региональных экономических связей, имеет право устанавливать случаи осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, временно пребывающими в Российской Федерации, а также иностранными гражданами, временно проживающими в Российской Федерации, вести трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации,

¹ Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу: Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 // Собрание законодательства РФ, 2002, № 41, ст. 3996.

на территории которого им выдано разрешение на работу или на территории которого ему разрешено временное проживание.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников — это документ, подтверждающий право работодателя на привлечение и использование иностранных работников в Российской Федерации. Данное разрешение выдается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции при наличии заключения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Исключение составляет разрешение на привлечение и использование иностранных работников в организациях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации, которое выдается при наличии заключения Министерства обороны.

Для получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников работодатель либо уполномоченное им лицо (далее — заявитель) подает непосредственно или по почте заказным письмом в орган исполнительной власти в сфере миграции заявление по форме, к которому прилагаются установленные документы.

При приёме документов проверяется полнота их представления и заполнения. Если не представлен какой-либо из вышеуказанных документов или неправильно заполнено заявление, документы возвращаются заявителю.

Уполномоченное должностное лицо органа исполнительной власти в сфере миграции регистрирует заявление, проставляет на нем регистрационный номер и выдает заявителю копию его заявления с отметкой о дате его принятия.

Решение о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников принимает орган исполнительной власти в сфере миграции в течение 30 дней со дня подачи заявления и иных необходимых документов.

В случае если для принятия решения о выдаче такого разрешения требуется проведение экспертизы документов, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи документов.

Следует отметить, что работодатель, привлекающий и использующий для осуществления трудовой деятельности труд иностранных граждан или лиц без гражданства, въезжающих в Россию без визы, может не получать разрешение на привлечение иностранной рабочей силы.

Среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю составляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется зачастую как меньшими по сравнению с использованием труда граждан России издержками, так и недостаточно высоким в некоторых отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда, сокращением рабочих мест, требующих средней и высокой квалификации труда¹.

Важно подчеркнуть, что все меньше граждан приезжают в Россию из Украины (снижение на 53 %), Молдавии (–51 %), Азербайджана (–49 %). Уменьшилось также число граждан из Киргизии (–18 %), Армении (–22 %) и Таджикистана (–35 %). В 2021 году по сравнению с 2020 годом втрое сократилась численность граждан из стран Евросоюза, их в России насчитывается на сегодняшний день 226 тыс. человек. Объем миграционного прироста остался практически неизменным (26,8 тыс. человек), но он не способен компенсировать убыль населения, возросшую из-за смертности в 2020 году².

Думается, основная причина миграционного оттока — пандемия, обрушившая рынок дешевой рабочей силы. По данным МВД России, число мигрантов, вставших на учет, сократилось на треть, а количество выданных разрешений уменьшилось почти наполовину. Претерпела заметные изменения и сумма денежных переводов из России в страны СНГ — она сократилась на 35,1 процента.

Менее всего, по информации отечественных СМИ, изменилась численность трудовых мигрантов из Армении (–17 %) и Киргизии (–18 %). Доля трудовых мигрантов, находящихся в стране на законных основаниях, в общей численности приехавших на работу, составила

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ, 2018, № 45, ст. 6917.

² Выжутович В. Сюда и обратно // Российская газета. 2021. 10 июня.

75 %. По итогам первого квартала трудовые мигранты перечислили в региональные бюджеты 8,91 млрд руб. на оплату патентов (на 20 % меньше, чем в тот же период 2020 года)¹.

Иностраный работник, официально оформивший трудовые отношения с работодателем, имеет право на рабочее место, соответствующее условиям, предусмотренным государственными стандартами организации и безопасности труда; на полную и достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте; на возмещение вреда, причиненного в связи с исполнением трудовых обязанностей; на отказ от выполнения работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью; на обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с требованиями охраны труда за счет средств работодателя; на ежегодный оплачиваемый отпуск; на медицинское страхование и обслуживание; на условия проживания, соответствующие санитарным нормам; на правовую защиту в судебных органах Российской Федерации.

Именно единая разрешительная система должна стать сдерживающим фактором нашествия в страну незаконных мигрантов, а порядок, заставляющий работодателя в течение нескольких месяцев объяснять чиновникам, зачем ему нужен тот или иной специалист, защищает прежде всего интересы граждан Российской Федерации.

Кроме того, российское законодательство предусматривает административную ответственность за нарушение правил привлечения и использования иностранных работников. Таким образом, несмотря на то, что в России существует определенный механизм регулирования трудовой миграции иностранных граждан, в этой области еще много проблем, не способствующих сокращению объемов нелегальной трудовой миграции.

Органами, участвующими в привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, являются прежде всего Правительство Российской Федерации и Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Общие направления порядка привлечения и использования иностранных работников на территории Российской Федерации определяет

¹ Выжутович В. Сюда и обратно.

Правительство Российской Федерации. Главное управление по вопросам миграции МВД России осуществляет контроль за порядком привлечения и использования иностранных работников непосредственно через оформление соответствующих разрешительных документов.

Заинтересованной стороной является работодатель. Органы исполнительной власти участвуют лишь в регулировании процесса привлечения и контроле за использованием труда иностранных граждан. Потребность в иностранной рабочей силе определяет рынок.

В частности в компетенцию Правительства Российской Федерации входит утверждение определённой ежегодной квоты на количество иностранцев, которые могут занять вакантные рабочие места на российском рынке труда на основании предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте и его возможностей по обустройству иностранных граждан (п. 1 ст. 18 № 115-ФЗ 2002 г.).

Порядок подготовки исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложений по определению потребности в привлечении в Россию иностранных работников, прибывающих в страну на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим на основании визы, разрешений на работу утверждён Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 800¹.

Премьер-министр М. Мишустин утвердил на 2021 год квоты на привлечение иностранцев, въезжающих в страну на основании визы. По квоте может быть трудоустроен 101 871 работник. Больше всего —

¹ Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу: Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800 (ред. от 27.11.2020) // Собрание законодательства РФ, 2013, № 38, ст. 4814; 2020, № 49, ст. 7930.

более 31 тысячи человек — планируется привлечь в предприятия горной промышленности, занимающиеся строительными-монтажными и ремонтными работами. Почти 17 тысяч иностранных квалифицированных работников разрешено привлечь на крупные и мелкие промышленные предприятия, и почти 12 тысяч — в качестве рабочих металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности¹.

Политика сокращения привлечения иностранных работников проводится уже не один год. В настоящее время в основном выдают квоты на трудовых мигрантов работодателям, которые никак не смогут обойтись без привлечения иностранцев. Например, если работы требуют профессиональной подготовки, знаний и навыков, которые в силу различных причин отсутствуют у россиян (на производстве применяются иностранные технологии и сложное оборудование, на котором российские специалисты не работали).

В контексте рассмотрения основ административно-правового регулирования привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию стоит отметить, что одним из проблемных моментов правоприменения является соотношение между собой норм различных отраслей миграционного законодательства, к которому относят нормы конституционного, административного и трудового права.

Изменения, внесенные в нормативные акты различного уровня в течение последних нескольких лет, были, по сути, направлены на упрощение порядка трудоустройства иностранных граждан, который изначально подразумевал облегчение прохождения всех необходимых процедур, связанных с получением разрешений на работу для иностранных граждан.

Методы деятельности исполнительной власти в области привлечения и использования иностранной рабочей силы представляют собой способы, применяемые в процессе осуществления управленческих функций, позволяющие применять наиболее эффективные средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников

¹ Игнатова О. Без чужих не обойтись // Российская газета. 2020. 25 ноября.

управленческих общественных отношений. На этой основе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов — административные.

Потребность в привлечении иностранных работников определяется с учетом видов экономической деятельности, профессий, специальностей и квалификации, а также страны происхождения (государства гражданской принадлежности) иностранных работников.

Как отмечает А. Л. Юрков, квотирование — это правовая форма достижения государством социально-экономических интересов, реализуемая путем осуществления избирательной государственной миграционной политики. С ее помощью конкретизируются условия России, в соответствии с которыми иностранные граждане получают от государства соответствующие преференции на пребывание (проживание)¹.

Потребность в привлечении иностранных работников и формирование квот ежегодно осуществляются органами исполнительной власти в соответствии со ст. 18 и 18.1 Закона № 115-ФЗ 2002 г. на основании предложений работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, привлекающих в целях осуществления трудовой деятельности иностранных граждан.

Наряду с вышеназванным федеральным законом, регулирование процессов привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы осуществляется на основе положений более чем 30 нормативных актов.

Среди них: федеральные законы «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации», «О занятости населения в Российской Федерации», Постановления Правительства РФ, Соглашения в области трудовой миграции, в т. ч. многостороннее межправительственное Соглашение государств СНГ от 15 апреля 1994 г., Трудовой кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (ст. 18.10), ряд приказов МВД России, приказы Минтруда России.

¹ См.: Юрков А. Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // Журнал российского права. 2007. Май. № 5.

Потребность в привлечении иностранных работников определяется с учетом видов экономической деятельности, профессий, специальностей и квалификации, а также страны происхождения (государства гражданской принадлежности) иностранных работников.

Заявление работодателя с приложением необходимых документов вначале рассматривается комитетом по вопросам занятости. Центр занятости готовит предложение по заявлению работодателя на основе проверки наличия в центре занятости заявок от работодателя об имеющихся вакансиях, на которые предполагается трудоустройство иностранных граждан, и причин их незаполнения. При этом учитываются возможности заполнения вакансий российскими гражданами, в том числе из других городов (районов) данного субъекта Российской Федерации или других субъектов Российской Федерации, а также подготовки или переподготовки безработных граждан, незанятого населения.

Некоторая часть из легально находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, приехавших в Россию на работу, осуществляют трудовую деятельность нелегально, что противоречит государственным и общественным интересам. Несмотря на то, что меры административной ответственности за нарушение миграционного законодательства, в частности за нарушение порядка привлечения иностранной рабочей силы, ужесточились, работодателей, незаконно нанимающих иностранцев, меньше не стало. Объясняется это тем, что, для того чтобы зарегистрировать одного иностранного работника, работодателю необходимо потратить значительное количество времени, сил и денежных средств¹.

Но главный фактор наличия проблемных моментов в сфере миграционного законодательства Российской Федерации и его несовершенства — это отсутствие основополагающего документа в сфере миграции, определяющего ключевые понятия и подход к привлечению и использованию иностранной рабочей силы. Это значительно осложняет надлежащее правовое регулирование вопросов миграционной сферы и процесс совершенствования миграционного законодательства

¹ См.: Архипова К. Ю. Проблемы правоприменительной деятельности в сфере привлечения и использования труда иностранных работников // Доступ из СПС «Консультант-плюс».

Российской Федерации. То есть недостаточно четко обозначен «вектор», определяющий направление развития и совершенствования миграционного законодательства Российской Федерации. Попытки сделать это можно наблюдать в посланиях Президента Российской Федерации, в публичных выступлениях руководства страны, в различных принимаемых на высоком уровне документах, таких, как, например, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.¹, и др.

По мнению О. А. Сазоновой, эффективность миграционной политики зависит от качества административно-правового регулирования, практического применения миграционного законодательства страны, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях указанного законодательства и мерах ответственности за их нарушение².

Но в то же время необходимо констатировать, что исходя из действующего законодательства нет определенности, какие конкретно министерства и ведомства в каком объеме должны заниматься миграционной проблематикой.

В настоящее время можно говорить об отсутствии государственного органа, в полном объеме занимающегося всеми аспектами миграции. То есть отсутствует единый орган, полностью отвечающий за вопросы миграции. Отнести ГУВМ МВД России к таковым нецелесообразно, поскольку ряд вопросов в сфере миграции решают иные органы. Так, координацию частично осуществляет Правительство Российской Федерации, а работу части органов, занятых в регулировании миграционных процессов координирует Президент Российской Федерации. Проблемы есть, а координатора нет. Вследствие этого в масштабах страны начала складываться некая квазисистема управления миграционными процессами, когда любая попытка совершенствования правового регулирования этой сферы деятельности неизбежно приводит к сложным и длительным согласованиям.

¹ См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-плюс».

² Сазонова О. А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: монография / О. А. Сазонова. Белгород: ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2020. С. 5.

На сегодняшний день существует лишь Правительственная комиссия по миграционной политике, которая осуществляет координационные функции¹. Решения указанной комиссии не являются обязательными для исполнения и носят лишь рекомендательный характер. Считаем целесообразным создание подобных комиссий на уровне субъектов, а также принятие ряда межведомственных приказов, разъясняющих положения, отражающие дальнейшие перспективы развития миграционной политики России и закрепляющих координирующую роль ГУВМ МВД России в данном вопросе.

Важное значение имеет эффективность контроля за миграцией населения, активное противодействие негативным тенденциям в развитии миграционной обстановки в интересах законных мигрантов и населения страны. Для создания благоприятных условий социально-экономического развития в области трудовой миграции должны быть решены следующие ключевые вопросы: создание единого органа государственной власти, в компетенцию которого будут входить все вопросы, касающиеся регулирования миграции, в том числе внешней трудовой миграции; проведение политики, ориентированной на привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы, наиболее адаптированной к жизни в России.

Полномочия Правительства Российской Федерации в области управления миграционными отношениями можно сгруппировать по следующим приоритетным направлениям:

- обеспечение эффективного всеобъемлющего контроля над миграционными процессами в Российской Федерации;
- содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- установление механизма расселения иммигрантов по территории страны исходя из интересов социально-экономического развития регионов с учётом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации;

¹ О Правительственной комиссии по миграционной политике (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике»): Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 № 450 (ред. от 17.08.2020) // Собрание законодательства РФ, 2009, № 22, ст. 2726; 2020, № 34, ст. 5479.

— оптимизация внутренних миграционных процессов и содействие эффективному использованию трудовых ресурсов;

— интеграция вынужденных мигрантов в Российской Федерации, реализация их конституционных прав и свобод;

— привлечение иммигрантов на работу в Российскую Федерацию исходя из необходимости обеспечения экономики страны в целом и отдельных регионов трудовыми ресурсами, обеспечения сбалансированности национального рынка труда с учетом принципа преимущественного трудоустройства граждан Российской Федерации.

Формы управленческой деятельности в сфере миграции непосредственным образом связаны с методами её государственного регулирования и выражаются через них. В процессе практической деятельности исполнительной власти методам управленческой деятельности (методам управления) отводится важная роль.

В то же время сегодня необходима выработка стратегии государственной миграционной политики, отвечающей долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России.

Необходимо прогнозировать привлечение на рынок труда иностранных граждан и учитывать не только численность трудовых мигрантов, но и их специальность и квалификацию. Этот процесс должен быть планируемым, целенаправленным и системным.

Нормативно-правовая база для иммиграции в зарубежных странах представлена значительным количеством законов и подзаконных актов, в которых устанавливаются: 1) качественные требования к иностранной рабочей силе: а) наличие сертификата об образовании; б) стаж работы по специальности: от 2 до 5 лет (Кипр — 2 года, Австралия — 3 года, США — 5 лет); 2) ограничения личного характера; 3) порядок количественного квотирования; 4) финансовые ограничения; 5) временные ограничения; 6) географические приоритеты; 7) запреты; 8) система санкций.

Необходимо увеличить количество научных исследований трудовой миграции с более широким привлечением к системе оценки необходимости привлечения и использования иностранной рабочей силы работодателей, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, институтов гражданского общества.

Целесообразно принять несколько новых решений для усиления качества миграционной работы, в том числе создать систему организованного привлечения трудовых мигрантов на базе частного-государственного партнерства.

Элементами этой системы могут стать межрегиональные многофункциональные центры адаптации иностранной рабочей силы. Прием, трудоустройство, жилищное обустройство, легализация и множество других миграционных сервисов, в которых нуждается многомиллионная «армия» трудовых мигрантов, могут, ко всему прочему, составить заметно новую отрасль экономики.

Представляется необходимым также отметить точку зрения экспертов, которые предполагают, что если после окончания действия ограничительных мер Правительство РФ будет активно поддерживать спрос покупательской способности, «вливая» денежные средства в экономику страны, то в этом случае вероятен благоприятный сценарий развития событий. Спрос на труд мигрантов, как квалифицированных, так и неквалифицированных, постепенно растет, и в среднесрочной перспективе трудовые мигранты, ушедшие в тень занятость непосредственно после окончания ограничительных мер, а также временно выехавшие на родину, получают больше возможностей для легального трудоустройства. Продолжится либерализация миграционного законодательства, стимулирующая легальную занятость трудовых мигрантов, будет уделяться значительное внимание притоку высококвалифицированной рабочей силы и снижению масштабов «утечки умов». Такой исход подразумевает восстановление миграционного потока в прежних масштабах уже в краткосрочном периоде и его постепенный рост в среднесрочном периоде¹.

Таким образом, на основе выше проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Порядок привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию включает следующий перечень действий соответствующих субъектов:

— определение и утверждение Правительством Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений

¹ Фалалеев М. Неудобные гости // Российская газета. 2020. 07 июня.

на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу;

— получение работодателем, заказчиком работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

— выдача федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом работодателю или заказчику работ (услуг) по его ходатайству приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника из государств, с которыми у России действует визовый режим взаимных поездок и оформление этому иностранному работнику разрешения на работу.

2. Существует необходимость совершенствования правил квотирования и рассмотрения её системы как основы при определении потребности в иностранной рабочей силе, предусмотрев возможность использования труда иностранных работников сверх установленной квоты, установив качественные требования на привлечение и использование иностранной рабочей силы.

§ 1.3. Административно-правовые основы порядка использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации

Под использованием иностранной рабочей силы, с точки зрения норм трудового права, понимается использование труда иностранных работников на основании заключённых с ними трудовых договоров либо гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг).

Субъектом, непосредственно использующим иностранную рабочую силу, является работодатель¹ или заказчик работ (услуг)². В качестве работодателя или заказчика работ (услуг) может выступать

¹ Работодателем в соответствии с ч. 2 ст. 13 115-ФЗ 2002 г. является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключённых с ними трудовых договоров.

² Заказчиком работ (услуг) в соответствии с ч. 3 ст. 13 115-ФЗ 2002 г. является физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключённых с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг).

физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров, в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Административно-правовая составляющая порядка использования иностранной рабочей силы состоит в том, что административное законодательство предусматривает требования, соблюдение которых является обязательным при заключении соответствующего договора обеими его сторонами: работодателем или заказчиком работ (услуг) — с одной стороны и иностранным работником — с другой стороны.

Работодатель или заказчик работ (услуг) обязан: 1) получить разрешение на привлечение и использование иностранных работников; 2) уведомить территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, о заключении и расторжении соответствующих договоров с иностранными работниками. В свою очередь, иностранный работник обязан получить разрешение на работу или патент (п. 4 ст. 13 115-ФЗ 2002 г.).

Таким образом, административно-правовой порядок использования иностранной рабочей силы включает:

- порядок получения иностранным работником разрешения на работу или патента;
- заключение трудового договора либо гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);
- направление уведомлений о заключении и расторжении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными работниками.

Отметим, что только в рамках «использования» иностранной рабочей силы выполняются требования, необходимые для заключения трудовых договоров либо гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (т. е. по собственной инициативе).

Таким образом, использование иностранной рабочей силы предполагает взаимодействие работодателя или заказчика работ (услуг) с территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и органом исполнительной власти, ведающим вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Требования, которые законодательство предъявляет к организациям, использующим труд иностранных граждан, одинаковы для всех.

Как говорится в ст. 2 № 115-ФЗ, трудовая деятельность иностранцев — это работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Из чего следует, что иностранцы во время своего нахождения на территории России могут реализовывать свои способности к труду в двух формах: путём заключения трудового договора либо путём заключения гражданско-правового договора на выполнение той или иной работы.

Согласно п. 1 ст. 13 Закона о правовом положении иностранных граждан, они пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законодательством. К примеру, в Федеральном законе от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹ сказано, что иностранные граждане и лица без гражданства могут на условиях, установленных данным законом, осуществлять инвестиции на территории Российской Федерации, получая от них доходы и прибыль, занимаясь предпринимательской деятельностью в Российской Федерации.

Говоря об установленных федеральными законами особенностях правового статуса иностранцев при занятии определёнными видами

¹ Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.08.2021) // Собрание законодательства РФ, 1999, № 28, ст. 3493; 2021, № 9, ст. 1474.

деятельности, нельзя не обратить внимания на то, что такого рода особенности могут быть установлены также и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Законодательство о правовом положении иностранцев в Российской Федерации базируется прежде всего на Конституции РФ. Так, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ провозглашает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в нашей стране правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Правовой статус работников-иностранцев в административном праве в значительной степени зависит от режима и основания пребывания в Российской Федерации. Разделим иностранных работников на тех, кто находится на территории России постоянно, и тех, кто пребывает (проживает) в стране временно.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу (п. 4.2 ст. 13 закона о правовом положении иностранцев).

Законом № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 86-ФЗ) подробно регламентированы процедуры выдачи иностранному специалисту разрешения на работу, определены его действия и права при переходе от одного работодателя к другому и права членов его семьи.

Например, прибывшим в Россию членам семей высококвалифицированного специалиста (супругу, детям) на срок действия трудового

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2010, № 21, ст. 2524; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) по их заявлению в письменной форме территориальным органом исполнительной власти в сфере миграции может быть оформлен вид на жительство (абз. 27 ст. 1 Закона № 86-ФЗ).

В соответствии со ст. 13.3 Закона № 115-ФЗ работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными нотариусами, адвокатами или иными лицами, чья профессиональная деятельность подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящиеся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в порядке, не требующем получения визы, а также при наличии патента.

Патент иностранный гражданин получает самостоятельно. Для его оформления впервые иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, представляет в территориальный отдел федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (п. 2 ст. 13.3):

- заявление о выдаче патента;
- документ, удостоверяющий личность этого гражданина;
- миграционную карту с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию и с отметкой пограничного органа федеральной службы безопасности о въезде данного лица в страну или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;
- договор (полис) добровольного медицинского страхования;
- медицинские документы, подтверждающие отсутствие факта употребления им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих;
- документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации;

— документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания;

— документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента (в случае необходимости).

Изменения, происходящие в организации труда в различных государствах, сопровождаются расширением международно-правового регулирования труда, основанного на признании права на труд и закреплении правовых стандартов, касающихся основных прав в сфере труда.

Конституция РФ, установив приоритет международных норм над национальным законодательством, закрепила в ч. 4 ст. 15 указание на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, что нашло отражение и в российском трудовом законодательстве.

Например, ст. 10 ТК РФ воспроизводит положения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, указывая на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Но если международным договором РФ установлены другие правила, чем предусмотренные законами и иными нормативными актами, содержащими нормы трудового права, то применяются правила международного договора.

Тем не менее, важно подчеркнуть, что не допускается применение правил международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Основному Закону Российской Федерации)¹.

Анализируя различные нормативные правовые акты, не стоит забывать и о международных договорах СССР, т. к. согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»² данный закон распространяется на международные договоры, в которых Россия является стороной

¹ О внесении изменения в статью 10 Трудового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.2021 № 110-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2021, № 18, ст. 3054.

² О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ, 1995, № 29, ст. 2757; 2020, № 50 (часть III), ст. 8074.

в качестве государства — продолжателя СССР. Поэтому для России (как правопреемницы СССР) сохраняют свою силу международные договоры, ранее заключенные СССР и ратифицированные в установленном порядке Верховным Советом СССР (либо его Президиумом). Естественно, если международные договоры СССР еще не денонсированы в установленном порядке.

Как подчеркивает К. А. Кузнецова, в советском периоде сформировавшаяся в стране плановая экономика требовала целенаправленного подхода к привлечению иностранной рабочей силы в СССР по контрактам и требуемым специальностям на определенный срок, по этому же принципу допускался выезд советских граждан с целью трудовой деятельности, но исключительно в социалистические страны¹.

В регулировании трудовых отношений с участием иностранцев можно отметить разнообразные международные нормы в сфере труда, принимаемые в рамках международного сотрудничества, которые находят свое отражение в актах ООН, иных международных организаций, среди которых особое место занимает Международная организация труда, в различных соглашениях в рамках СНГ, а также двух- и многосторонних соглашениях Российской Федерации с другими государствами дальнего и ближнего зарубежья.

В настоящее время правовое регулирование внешней трудовой миграции можно охарактеризовать следующими основными признаками: вовлечение и участие в данных миграционных процессах всех стран мира; реагирование внешней трудовой миграции на изменения в мировой экономике; рост незаконной трудовой миграции иностранных граждан; вынужденная трудовая миграция из стран с низким уровнем жизни; спрос на высококвалифицированных специалистов.

Правовой статус работодателя по общему правилу определяется законодательством и уставом юридического лица (положением об индивидуальном предпринимателе). Его правосубъектность возникает с момента регистрации учредительных документов. Специфику

¹ Кузнецова К. А. Административно-правовое регулирование трудовой миграции иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2021. С. 20.

правового статуса работодателя, использующего труд иностранных граждан, в Российской Федерации определяет федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в частности, ст. 13 названного акта. П. 2 ст. 13 устанавливает, что таким работодателем может быть физическое или юридическое лицо:

— получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников;

— использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров.

Говоря о статусе работодателей, следует помнить, что законодательство, предназначенное устанавливать административно-правовой статус предприятий и учреждений, может быть сгруппировано на четыре основные группы¹:

1. Закрепляющие принципиальные положения в вопросах их взаимоотношений с органами исполнительной власти;

2. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус государственных предприятий и учреждений;

3. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус муниципальных предприятий и учреждений;

4. Нормы, закрепляющие административно-правовой статус негосударственных предприятий и учреждений.

Участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок труда требуют государственного регулирования миграции. В настоящее время в России формируется всесторонняя, научно обоснованная система регулирования миграционных процессов. Миграционная политика в целом, по-видимому, должна иметь избирательный характер, формироваться на основе прагматических демографических, экономических и геополитических интересов страны².

Для обеспечения цивилизованной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество необходимы соответствующие государственные программы, составной частью которых должна стать

¹ См.: Административное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. Мелехина А. В. 2009. С. 97.

² Кобец П. Н. Основные детерминанты, обусловившие развитие миграционных процессов Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 1. С. 27.

программа воспитания (через средства массовой информации, школьные программы и т. п.) толерантного отношения наших граждан к прибывшим на работу мигрантам¹.

Раскрывая особенности регулирования труда иностранцев в России, нельзя не отрицать того факта, что № 115-ФЗ содержит административно-правовые нормы, касающиеся порядка оформления приглашений на въезд в Российскую Федерацию (гл. 2); регистрации иностранцев в Российской Федерации (гл. 3); учета иностранцев, временно пребывающих и проживающих в Российской Федерации (гл. 4); контроля за пребыванием и проживанием иностранцев в Российской Федерации (гл. 5); применения ответственности за нарушения данного закона, включая административное выдворение иностранца за пределы Российской Федерации (гл. 6).

Однако указанные выше административно-правовые нормы не регулируют основанные на трудовом договоре отношения по труду с участием иностранцев, не устанавливают трудовых прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства во взаимоотношениях последних с российскими работодателями — юридическими и физическими лицами.

Административно-правовые нормы регулируют отношения, складывающиеся у иностранцев в связи с установлением режима законного пребывания их на территории Российской Федерации, что дает иностранцам право осуществлять на законных основаниях трудовую деятельность в России. То есть здесь можно вести речь о регулятивном воздействии норм административного права на государственно-управленческую деятельность как правовой формы реализации исполнительной власти в области трудовой миграции².

¹ См., например: Сазонова О. А. Адаптационная и интеграционная политика в отношении иностранных граждан: особенности правового регулирования в Российской Федерации // *Studia Humanitatis*. 2017. № 3. С. 10; Горбань А. Е., Жеребцов А. Н. Проблемы административно-правового регулирования и обеспечения адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // *Общество и право*. 2020. № 1 (71). С. 81.

² См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. I. Сущность и основные институты административного права: учебник. М., 1995. С. 32.

Среди первоочередных мероприятий предлагается на государственном уровне решить задачу совершенствования правовой базы, регулирующей миграционные процессы, активизировать деятельность в сфере формирования собственной рабочей силы посредством привлечения в сферу труда экономически не активного населения, в составе которого имеются значительные контингенты населения искусственно, в силу различных обстоятельств, вытесненные из сферы труда.

Основопологающим направлением реализации рекомендаций по совершенствованию рынка труда и формированию рабочей силы в Российской Федерации является повышение эффективности управления этими процессами на уровне всех ветвей власти от Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств до субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при четкой координации их действий. Поэтому в работе предлагается обеспечить тесную взаимную увязку их деятельности на рынке труда через создание специальной координирующей структуры управления, которая одновременно должна осуществлять мониторинг состояния рынка труда и контроль за работой на нем всех других структур управления хозяйством.

Как видно из всего вышесказанного, для борьбы с нелегальной трудовой миграцией, с незаконным привлечением к труду иностранных граждан недостаточно лишь ужесточения административной ответственности за нарушения миграционного законодательства в этой сфере, увеличения размера штрафных санкций. Система средств принуждения оказалась неэффективной, так как работодатели до сих пор продолжают трудоустраивать иностранцев с нарушением установленных правил. Поэтому в первую очередь необходима борьба с теми условиями, при которых эта нелегальная трудовая миграция возникает.

Миграционная политика Российского государства должна стать более результативной на основе обеспечения рационального сочетания административно-правовых, финансово-экономических и социально-психологических методов воздействия.

Основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов в области вхождения России в международный рынок труда и регулирования экономической миграции являются: обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной

власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении проблем трудовой иммиграции путем усиления контроля за привлечением и использованием иностранных работников в целях защиты российского рынка труда, а также обеспечения права российских граждан на занятие в приоритетном порядке вакантных рабочих мест в Российской Федерации; соблюдение работодателями условий, предусмотренных в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников, а также в трудовых договорах; противодействие нелегальной трудовой иммиграции; проведение комплексных проверок законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, их трудовой деятельности, соблюдения ими налогового законодательства¹.

Как показывает практика, правовые связи иностранных граждан и лиц без гражданства во время их пребывания в Российской Федерации весьма многочисленны и разнообразны. В сфере действия норм административного права значительную группу представляют регулирующие правоотношения с участием иностранных граждан и лиц без гражданства с органами государственного управления. И для того чтобы практика этих отношений соответствовала закону, необходима определенность, которая достигается путем регламентации административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Конституция РФ провозгласила в ст. 37 право на свободный и безопасный труд. Нарушение этих конституционных прав защищается не только нормами трудового права. Государство, выступая гарантом прав и свобод личности, обеспечивает исполнение конституционных положений также нормами административного, гражданского, уголовного законодательства. Именно усиление внимания к административному и трудовому праву в целом, осознание необходимости внимания к личности, соблюдению его прав и безопасности объясняют особую актуальность исследования данной темы.

¹ См.: Коротаев А. С. Правовое регулирование труда иностранных работников в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: М.: Моск. гос. юрид. акад., 2008. С. 3.

Содержание административно-правового положения иностранных граждан определяется их административной правосубъектностью, правами и обязанностями, предоставленными им административно-правовыми нормами, юридическими гарантиями их реализации. Эти элементы взаимосвязаны между собой, ни один из них не может быть реализован в отрыве друг от друга. Отличие административно-правового положения граждан и иностранцев определено различным объемом их административной правоспособности, обусловленной наличием или отсутствием российского гражданства.

В системе субъектов административного права иностранный гражданин может быть охарактеризован как индивидуальный субъект, не наделенный властными полномочиями, не имеющий российского гражданства и обладающий гражданством (подданством) иностранного государства.

Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу, патента и достижения 18-летнего возраста. Работодатель или заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Существуют различные модели использования иностранной рабочей силы.

Первая модель: использование работодателем либо заказчиком работ (услуг) труда иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в визовом порядке.

Вторая модель: использование работодателем либо заказчиком работ (услуг) труда иностранных работников, которые: 1) прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы; 2) являются высококвалифицированными специалистами и привлекаются к трудовой деятельности в Российской Федерации в соответствии со ст. 13.2 115-ФЗ 2002 г.

Третья модель: по найму иностранных работников, получивших патент, гражданами РФ для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (трудовая деятельность у физических лиц).

Рассмотрим первую модель использования иностранных работников.

Работодатель либо заказчик работ (услуг), получивший в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующий труд иностранных работников на основании заключенных с ними трудовых договоров. Разрешение на привлечение и использование иностранных работников является документом, подтверждающим право работодателя на привлечение и использование иностранных работников в Российской Федерации.

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции при наличии заключения органа исполнительной власти субъекта РФ, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте государства. В случае, если граждане Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, где находится работодатель, нуждаются в рабочих местах, вероятнее всего служба занятости выдаст ему заключение о нецелесообразности привлечения иностранцев. Особенно это касается рабочих специальностей. Ссылка работодателя на то, что россияне просят за свой труд больше, не будет являться аргументом для службы занятости, т. к. трудоустройство россиян для ее сотрудников приоритетно, особенно в условиях кризиса.

Полученное работодателем разрешение на привлечение и использование иностранных работников не может быть передано другому работодателю, а привлекаемые на его основе иностранные работники не могут быть переведены на работу к другому работодателю.

Работодатель может использовать иностранных работников только по профессиям и в субъекте (субъектах) Российской Федерации, которые указаны в разрешении на привлечение и использование иностранных работников. Основания для отказа в выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников перечислены в Административном регламенте.

В соответствии с ч. 2 ст. 18 115-ФЗ приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника, за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке,

не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом по ходатайству о выдаче приглашения, поданному работодателем или заказчиком работ (услуг) в соответствующий орган.

Одновременно с приглашением, в целях осуществления трудовой деятельности, работодателю или заказчику работ (услуг) выдается разрешение на работу для каждого иностранного работника.

Законодателем, помимо наличия разрешения на привлечение и использование иностранных работников, для работодателей или заказчиков работ (услуг), пригласивших иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ, предусмотрен целый ряд обязанностей, а именно:

- обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

- представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

- уведомить налоговый орган по месту своего учета о привлечении и об использовании иностранных работников в течение десяти дней со дня подачи ходатайства о выдаче иностранному гражданину приглашения в целях осуществления трудовой деятельности, либо прибытия иностранного гражданина к месту работы или к месту пребывания, либо получения иностранным гражданином разрешения на работу, либо заключения с иностранным работником в Российской Федерации нового трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), либо приостановления действия или аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников, либо приостановления действия или аннулирования разрешения на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, либо аннулирования разрешения на работу иностранному работнику;

- содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора

или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

— оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

— направлять в соответствующий орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

— направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

На наш взгляд, вышеизложенные дополнительные обязанности способствуют строгому соблюдению миграционного законодательства не только работодателем или заказчиком работ (услуг), но непосредственно самими иностранными работниками.

Для оформления разрешения на работу иностранным гражданам, прибывшим в порядке, требующем получения визы, предоставляются следующие документы:

1. Заявление о выдаче разрешения на работу.

2. Документ, удостоверяющий личность.

3. Документ о профессиональном образовании, квалификации, полученный иностранным работником в иностранном государстве, или справка об эквивалентности такого документа российскому диплому (свидетельству) о профессиональном образовании (копия).

4. Медицинское заключение, подтверждающее отсутствие у иностранного работника заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

5. Цветная фотография иностранного гражданина.

6. Квитанция об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на работу.

Вторая модель использования охватывает две категории иностранных работников.

— прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

— являющихся высококвалифицированными специалистами.

Далее мы подробнее рассмотрим указанные категории в отдельности.

Первая категория — работники, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографированию при обращении с заявлением об оформлении патента.

Иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает заявление о выдаче ему разрешения на работу или патента лично либо через организацию, в установленном порядке осуществляющую трудоустройство иностранных граждан в Российской Федерации, либо через лицо, выступающее в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации в качестве представителя данного иностранного гражданина.

Разрешение на работу или патент выдаётся иностранному гражданину лично по предъявлении им документа, удостоверяющего его личность и признаваемого Российской Федерацией в этом качестве.

Полагаем, что предоставление трудовым мигрантам, прибывшим в безвизовом порядке, права самостоятельно получать разрешение на работу, их свободный выход на рынок труда требует легальной сети эффективных посреднических инфраструктур в сфере трудоустройства. В настоящее время их функции выполняются в том числе и теневыми посредниками со всеми вытекающими из этого последствиями.

С аналогичной проблемой сталкиваются и работодатели, обращающиеся за услугами по найму иностранного персонала в подобные «неблагонадежные» фирмы.

Одновременно с заявлением, иностранным гражданином представляются:

- 1) документ, удостоверяющий личность;
- 2) миграционная карта;
- 3) трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), заключенные и оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации (при наличии);
- 4) квитанция об уплате государственной пошлины.

Срок действия разрешения на работу, выданного иностранному гражданину, может быть продлен. Для продления этого срока представляются следующие документы:

- 1) заявление о продлении срока действия разрешения на работу;
- 2) трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), заключенные и оформленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) сведения о видах трудовой деятельности, осуществлявшейся иностранным гражданином на основании полученного им разрешения на работу или патента, представляемые по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции;

4) документы, подтверждающие отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и представляющих опасность для окружающих инфекционных заболеваний, предусмотренных перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции);

5) документы, подтверждающие постановку иностранного гражданина на учет по месту пребывания.

Иностраный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы и получивший разрешение на работу, обязан осуществлять трудовую деятельность только в том субъекте Российской Федерации, который указан в разрешении на работу.

Использование данной категории работников предусматривает лишь две обязанности для работодателя или заказчика работ (услуг):

— во-первых, заключить трудовой или гражданско-правовой договор с иностранным гражданином, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

— во-вторых, уведомить территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, и налоговый орган о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Целесообразно было бы ввести ряд дополнительных обязанностей для работодателей или заказчиков работ (услуг), использующих труд иностранных работников прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы:

— содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

— оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

— направлять в соответствующий орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

— направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

Вторая категория — иностранные работники, которые являются высококвалифицированными специалистами. Федеральным законом от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Россий-

ской Федерации»¹ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — закон № 86-ФЗ 2010 г.) были установлены некоторые особенности пребывания и осуществления трудовой деятельности в России для отдельных категорий иностранных работников, в том числе высококвалифицированных специалистов.

Основное нововведение — теперь работодатель или заказчик работ (услуг) имеет право привлекать и использовать иностранных работников, не имея на это разрешения, если они являются высококвалифицированными специалистами.

О второй категории говорится в ст. 13.2, введённой Законом № 86-ФЗ 2010 г. Высококвалифицированный специалист рассматривается как иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в РФ предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере, установленном законодательством. При этом Правительство РФ оставило за собой право снижать указанные требования к размеру заработной платы.

На таких иностранных работников не распространяются квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности и квота на выдачу разрешений на работу.

Важно подчеркнуть, что оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которые будут привлекаться как высококвалифицированные специалисты, работодатель осуществляет самостоятельно.

Для этого используются сведения:

- подтверждающие наличие у данного специалиста профессиональных знаний и навыков;
- представленные организациями, профессионально занимающимися оценкой и подбором персонала;

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2010, № 21, ст. 2524; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

— о результатах трудовой деятельности иностранного гражданина, включая отзывы иных работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных;

— о результатах интеллектуальной деятельности, автором или соавтором которых является иностранный гражданин;

— о профессиональных наградах и других формах признания профессиональных достижений;

— об итогах проведенных работодателем или заказчиком работ (услуг) конкурсов;

— иные объективные, достоверные и проверяемые документы и сведения.

Иностранец вправе самостоятельно заявить о себе как о высококвалифицированном специалисте, обратившись в представительство федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в государстве гражданства данного иностранного гражданина либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации с ходатайством, содержащим сведения, подтверждающие опыт его работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности (включая подтверждающие компетентность и уровень квалификации иностранного гражданина рекомендации лиц или организаций) и согласие на внесение указанных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности, создаваемый в соответствии со ст. 18.2 федерального закона № 115-ФЗ, и на представление указанных сведений потенциальным работодателям или заказчикам работ (услуг) на территории РФ. Порядок заполнения указанного ходатайства и его форма устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Разрешение на работу высококвалифицированному специалисту выдается на срок действия заключенного им трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с приглашающим его работодателем или заказчиком работ (услуг), но не более чем на три года. Указанный срок действия разрешения на работу может быть неоднократно продлен на срок действия договора, но не более чем на три года для каждого такого продления.

После получения иностранным специалистом разрешения на работу его работодатель обязан представить сведения о постановке данного высококвалифицированного специалиста на учет в налоговых органах Российской Федерации в течение 30 дней со дня получения такого разрешения.

Также Законом № 86-ФЗ подробно регламентированы процедуры выдачи иностранному специалисту разрешения на работу, определены его действия и права при переходе от одного работодателя к другому и права членов его семьи. Например, прибывшим в Россию членам семей высококвалифицированного специалиста (супругу, детям) на срок действия трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) по их заявлению в письменной форме может быть оформлен вид на жительство.

Иностранные граждане — высококвалифицированные специалисты признаны особым субъектом трудовых и гражданско-правовых отношений, в связи с чем имеют определенные преимущества:

- для них увеличен срок действия разрешения на работу;
- в случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора срок поиска новой работы для них увеличен и др.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что такой критерий, как высокая квалификация, состоит из двух элементов: опыт, навыки или достижения в определенной сфере деятельности и размер заработной платы (вознаграждения). При этом первый из элементов является оценочным, так как самостоятельно определяется работодателем или заказчиком работ (услуг) на основании представляемых иностранным гражданином и иными лицами (прежними работодателями, организациями, занимающимися подбором персонала) документов и сведений.

В связи с этим предлагается внести в перечень требований подтверждение высококвалифицированными специалистами своего уровня подготовки дипломами и иными документами, подтверждающими степень квалификации.

Высококвалифицированный специалист и прибывшие в Российскую Федерацию члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами, должны иметь действующий на территории Российской Федерации договор (полис) медицинского страхования либо должны иметь

право на основании соответствующего договора, заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией, на получение первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи. Обеспечение указанных гарантий получения высококвалифицированным специалистом и членами его семьи указанной медицинской помощи в течение срока действия заключаемого с данным высококвалифицированным специалистом трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) является обязательным условием указанного трудового договора или существенным условием указанного гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

В настоящее время законодателем не предусмотрено требование о представлении высококвалифицированными специалистами при получении разрешения на работу медицинского заключения, подтверждающего отсутствие у иностранного работника заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Считаю необходимым введение такого требования.

Третья модель: использование труда иностранных граждан на основании патента.

Закон о правовом положении иностранных граждан содержит ст. 13.3, регулирующей трудовую деятельность иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и привлекаемых гражданами Российской Федерации к работе по трудовому договору или гражданско-правовому договору на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В отношении данных лиц предусмотрен упрощенный разрешительный порядок ведения трудовой деятельности.

В соответствии с ч. 2 ст. 13.3 Закона № 115-ФЗ для получения патента иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, представляет в терри-

ториальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел следующие документы:

- заявление о выдаче патента;
- документ, удостоверяющий личность этого гражданина;
- миграционную карту с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию и с отметкой пограничного органа федеральной службы безопасности о въезде данного лица в страну или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;
- договор (полис) добровольного медицинского страхования;
- медицинские документы, подтверждающие отсутствие факта употребления им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих;
- документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации;
- документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания;
- документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента (в случае необходимости).

Так, иностранные граждане вправе осуществлять трудовую деятельность у физических лиц при наличии патента, для получения которого иностранным гражданам необходимо представить в органы исполнительной власти в сфере внутренних дел заявление о выдаче патента, документ, удостоверяющий личность, и миграционную карту (п. 2 ст. 13.3 Закона о правовом положении иностранных граждан).

Патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев.

Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента.

Срок действия патента считается продленным на период, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. В этом случае обращение в территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не требуется.

В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа.

Подводя итог рассмотрения всех вышеперечисленных моделей, можно сделать вывод, что основными факторами роста масштабов незаконной трудовой миграции являются в том числе законодательные и процедурные препятствия для легального пребывания и трудоустройства иностранных работников в России, так называемые административные барьеры.

По мнению Д. Медведева, приток мигрантов в настоящее время растет, особенно после спада в ряде стран противозидемических мер, и в 2021 году он стал на треть больше, чем в 2020-м. Ежегодно в Российскую Федерацию приезжают несколько миллионов иностранных граждан. Тем не менее, Россия заинтересована в квалифицированных иностранных рабочих, их легальном труде, но приоритетами государства в первую очередь должны оставаться вопросы нашей национальной безопасности, благополучие и комфорт российских граждан и общества в целом. Что касается процессов адаптации мигрантов, то они должны быть действенными и безопасными как для иностранных граждан, так и для принимающей стороны¹.

Как отмечается в юридической науке, при оценке современных тенденций развития трудовой миграции в законодательстве Российской Федерации, необходимо подчеркнуть общую направленность дифференциации правовых статусов отдельных категорий мигрантов. В частности, помимо уже известных категорий (иностранцы работники, иностранцы граждане, зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, иностранцы журналисты и пр.), появились новые категории трудовых мигрантов, в частности высококвалифицированные

¹ Кузьмин В. Дмитрий Медведев призвал усилить контроль за миграцией // Российская газета. 2022. 13 февраля.

специалисты; квалифицированные специалисты; приглашенные в Россию в качестве медицинских, педагогических или научных работников; лица, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме обучения и осуществляющие трудовую деятельность в Российской Федерации, в том числе в течение каникул или в свободное от учебы время; иностранные граждане, направляемые для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств — членов Всемирной торговой организации, и др.¹

Остаются широко распространенными нарушения работодателем трудового и налогового законодательства в отношении иностранных работников. Работодатели часто не заключают с иностранными гражданами трудовые договоры, что позволяет им уклоняться от уплаты налогов, отпусков, больничных листов и полисов, а также от обязанности обеспечения иностранца жильём.

Возникшая ситуация породила проблему легализации трудовых мигрантов. Ситуация до недавнего времени осложнялась тем, что если выполнять все правила, установленные федеральным законом № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постановлениями Правительства Российской Федерации и ведомственными нормативными актами федеральных органов исполнительной власти, регулирующими порядок получения разрешений на привлечение и использование иностранных работников, то у работодателей все служебное время было бы посвящено получению различных разрешений. Это во-первых.

Во-вторых, привлечение «нелегалов» на работу «освобождает» работодателя от соблюдения норм ТК РФ, в соответствии с которым он обязан создать нормальные условия для проживания иностранных работников, обеспечения условий техники безопасности на производстве, выдачи страхового свидетельства, оказания им помощи в получении медицинского полиса и закреплении работников за определенной поли-

¹ Андриченко Л. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина. М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 129.

клиникой для оказания им необходимой медицинской помощи, а также соблюдении других правил социальной защиты трудовых мигрантов¹.

В-третьих, использование нелегальных работников означает, что в этих случаях работодатель заинтересован и имеет возможность не выплачивать в соответствующий бюджет все виды налогов.

Изменения, внесённые в нормативные акты различного уровня в течение последних нескольких лет, были, по сути, направлены на упрощение порядка трудоустройства иностранных граждан, который изначально подразумевал облегчение прохождения всех необходимых процедур, связанных с получением разрешений на работу для иностранных граждан.

В качестве выводов можно отметить следующее:

1. Порядок использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации включает следующий перечень действий соответствующих субъектов:

— получение работодателем, заказчиком работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

— получение иностранным работником разрешения на работу или патента;

— заключение с иностранным работником трудового договора либо гражданско-правового договора на выполнение работ (услуг);

— направление соответствующих уведомлений в связи с заключением и расторжением трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными работниками.

2. Целесообразно введение ряда дополнительных обязанностей для работодателей или заказчиков работ (услуг), использующих труд иностранных работников:

— содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

— оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного

¹ См.: Бородин С. С. Трудовая миграция в Российской Федерации: возможные пути ее решения // Доступ из СПС «Консультант-плюс».

гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

— направлять в соответствующий орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

— направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

3. В настоящее время такой критерий, как высокая квалификация, состоит из двух элементов: опыт, навыки или достижения в определённой сфере деятельности и размер заработной платы (вознаграждения). При этом первый из элементов является оценочным, так как работодатель и заказчик работ (услуг) самостоятельно осуществляет оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых они желают привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, и несут соответствующие риски.

В связи с этим для оценки компетентности и уровня квалификации приглашаемого высококвалифицированного специалиста работодатель или заказчик работ (услуг) использует документы и сведения, подтверждающие наличие у данного специалиста профессиональных знаний и навыков, сведения о результатах трудовой деятельности иностранного гражданина, включая отзывы иных работодателей и заказчиков работ (услуг), в том числе иностранных, сведения, представленные организациями, профессионально занимающимися оценкой и подбором персонала, сведения о результатах интеллектуальной деятельности, автором или соавтором которых является иностранный гражданин, сведения о профессиональных наградах и других формах признания профессиональных достижений, сведения об итогах проведенных работодателем или заказчиком работ (услуг) конкурсов, а также иные объективные, достоверные и проверяемые документы и сведения.

Глава II

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

§ 2.1. Основания административной ответственности за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы

Административная ответственность за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства была введена Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹.

Указанным законом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен двумя статьями:

— 18.15 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»;

— 18.16 «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)».

Данные статьи предусматривают административную ответственность, закрепляют специальные составы административных правонарушений за нарушение административно-правовых норм лицами, привлекающими и использующими труд иностранных работников. Если раньше основной акцент делался на выявлении иностранца-нарушителя, то сейчас ответственность перенесена на принимающую сторону.

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2006, № 45, ст. 4641; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

Автор придерживается традиционного понимания правовой категории «состав административного правонарушения»¹, под которым понимается установленная правом совокупность объективных и субъективных признаков (элементов), необходимых и достаточных для привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Ст. 18.15 КоАП РФ содержит три состава административных правонарушений. Их общим объектом являются общественные отношения, складывающиеся в процессе привлечения работодателями иностранных граждан или лиц без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, выражается в привлечении к трудовой деятельности иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у него разрешения на работу либо патента, если они требуются в соответствии с Федеральным законом, либо привлечение к трудовой деятельности по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте, либо привлечение к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание.

Объективную сторону рассматриваемого правонарушения составляют действия работодателя, «нарушение правил приёма» на работу иностранного гражданина². Если говорить более точно, речь идёт о действиях работодателя по заключению трудовых договоров или заказчика работ (услуг) по заключению гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, у которых отсутствует разрешение на работу либо патент, если такие разрешение или патент требуется в соответствии с федеральным законом и т. д.

¹ Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. С. 239.

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило и др.; под ред. Н. Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 84.

Признаки объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, в действиях работодателя отсутствуют, если он заключает соответствующий договор с иностранным гражданином, который прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, получил разрешение на работу (на осуществление определенного вида деятельности) и осуществляет данную трудовую деятельность у нескольких работодателей на территории того субъекта Российской Федерации, где ему выдано разрешение¹.

В действиях работодателя, заказчика работ (услуг) имеют место признаки объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, если он заключает соответствующий договор:

— с иностранным гражданином, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на осуществление вида деятельности, не указанного в разрешении на работу², либо до получения им разрешения на работу³;

— с иностранным гражданином, не имеющим разрешения на работу в Ленинградской области, при наличии у него разрешения на осуществление трудовой деятельности в Санкт-Петербурге⁴.

¹ Вместе с тем сохраняет свою актуальность вывод Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ), изложенный в Постановлении от 19 мая 2009 г. № 17066/08, о том, что иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности, разрешение выдаётся на работу у конкретного работодателя.

² См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 23.09.2011 № 18-АД11-15, которым Судебные акты по делу о привлечении к ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ за неуведомление уполномоченного органа о привлечении к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина изменены: действия общества переклассифицированы с ч. 3 ст. 18.15 на ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, т. к. привлечение обществом иностранного гражданина, не имеющего разрешения на работу, образует состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ.

³ См.: Постановление ФАС СЗО от 23 марта 2010 г. по делу № А13-14180/2009.

⁴ Колесникова С. Г. Некоторые вопросы судебной практики применения статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Арбитражные споры. 2011. № 2. С. 29-49.

Административная ответственность по ч. 1 ст. 18.15 наступает также если имеет место «иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства», у которых отсутствует разрешение на работу либо патент, т. е. без заключения соответствующего договора¹.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ, состоит в привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных рабочих, если такое разрешение требуется в соответствии с Федеральным законом.

Объективную сторону в данном случае образуют действия работодателя или заказчика работ (услуг), направленные на фактическое привлечение и использование иностранных работников, а именно, заключение с иностранным гражданином соответствующего договора и выполнение условий заключённого с ним договора без получения разрешения на привлечение и использование иностранных рабочих.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 3 указанной статьи, образует бездействие, а именно, неуведомление территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора.

Согласно ч. 8 ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» работодатель или заказчик работ (услуг), пригласившие

¹ См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 12.07.2010 № 25-АД10-2, которым Судебные акты по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, оставлены без изменения, так как действия ООО по привлечению к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина при отсутствии у этого иностранного гражданина разрешения на работу образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ.

иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности либо заключившие с иностранным работником в Российской Федерации новый трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), обязаны:

1) иметь разрешение на привлечение и использование иностранных работников;

2) обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу;

3) представить документы, необходимые для регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации;

4) содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключенного с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

б) оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы страны или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением порядка привлечения и использования иностранных работников;

7) направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

8) направлять в соответствующие органы исполнительной власти, ведающие вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

Кроме того, согласно п. 4.7 ст. 13 № 115-ФЗ, организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, в течение трех рабочих дней со дня трудоустройства иностранного гражданина обязаны уведомлять об этом территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Порядок представления уведомления о трудоустройстве иностранного гражданина на территории государства и его форма устанавливаются федеральным органом исполнительной

власти в сфере миграции (пункт 4.7 введён федеральным законом от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ)¹.

Бездействие выражается в невыполнении работодателем или заказчиком работ (услуг), организацией, оказывающей услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации перечисленных обязанностей.

Примером может служить постановление судьи Обнинского городского суда Калужской области от 3 сентября 2021 года, согласно которому общество с ограниченной ответственностью «БСК» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 250 000 рублей.

Как следует из материалов дела, 6 ноября 2020 года сотрудниками УФСБ России по Калужской области на строительном объекте «Солнечная долина» был выявлен гражданин Республики Таджикистан Д., который работал в ООО «БСК» плиточником облицовщиком без патента на работу в указанном субъекте РФ.

Таким образом, «БСК» в нарушение п. 1 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» привлекло к трудовой деятельности иностранного гражданина Д., не имевшего патента на работу в Калужской области. Указанные обстоятельства подтверждаются собранными по делу доказательствами.

Всем имеющимся в материалах дела доказательствам судом первой инстанции дана оценка на предмет допустимости, достоверности, достаточности в соответствии с требованиями ст. 26.11 КоАП РФ. Доказательства по делу об административном правонарушении получены в соответствии с требованиями КоАП РФ, каких-либо нарушений при их получении допущено не было, в связи с чем отсутствуют основания для признания данных доказательств недопустимыми.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2010, № 21, ст. 2524; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

Таким образом, судья городского суда пришел к обоснованному выводу о том, что именно «БСК» является субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ.

В силу ч. 2 ст. 2.1. КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Приведенные в документах дела доказательства свидетельствуют о том, что у «БСК» имелись возможности для соблюдения порядка привлечения иностранного гражданина к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, однако обществом не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению миграционного законодательства. Других доводов, которые могли бы послужить основанием к отмене постановления судьи городского суда, в жалобе не содержится.

По итогу постановление судьи Обнинского городского суда Калужской области от 3 сентября 2021 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ, в отношении общества с ограниченной ответственностью «БСК» было оставлено без изменения, т. е. удовлетворено¹.

В целях ст. 18.15 под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. В случае незаконного привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации двух и более иностранцев, административная ответственность, установленная данной статьей, наступает за нарушение правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранцев (в том числе иностранных работников) в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

Ответственность для индивидуального предпринимателя предусмотрена и в случае, если он предоставил помещения или торговые

¹ Решение Калужского областного суда от 30.11.2021 по делу № А-7-12-326/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

места на территории торгового объекта другим юридическим лицам или ИП, не имеющим разрешение на привлечение и использование труда иностранцев. Поэтому, прежде чем сдать помещения в аренду лицам, у которых трудятся работники из-за рубежа, арендодателю необходимо проверить наличие у арендатора всех разрешительных документов.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных частями 1-3 статьи 18.15 КоАП РФ, указаны граждане, должностные лица, юридические лица. Применительно к рассматриваемой статье речь идёт о гражданах, должностных и юридических лицах, которые являются участниками трудовых и гражданско-правовых отношений с участием иностранных граждан, а именно:

— как граждане к административной ответственности могут быть привлечены физические лица заказчики работ (услуг);

— как должностные лица к административной ответственности могут быть привлечены представители юридического лица, являющегося работодателем или заказчиком работ (услуг);

— как юридические лица могут быть привлечены соответствующие работодатели или заказчики работ (услуг), зарегистрированные как юридические лица или индивидуальные предприниматели, без образования юридического лица¹.

В дополнение к сказанному к административной ответственности по части 3 ст. 18.15 могут быть привлечены также как должностные лица представители организаций, оказывающих услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, либо сами эти организации как юридические лица.

¹ В соответствии с примечанием к ст. 18.1 КоАП РФ за административные правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в связи с осуществлением ими указанной деятельности несут административную ответственность как юридические лица, за исключением случаев, если в соответствующих статьях настоящей главы установлены специальные правила об административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, отличающиеся от правил об административной ответственности юридических лиц.

Специальными субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.15, могут быть также физические и должностные лица, являющиеся иностранными гражданами и лицами без гражданства¹, либо иностранные компании. С субъективной стороны предусмотренные правонарушения, которые совершаются физическими лицами, являются умышленными.

Ст. 18.16 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)» включает несколько составов.

Административное правонарушение, предусмотренное частью первой ст. 18.16 КоАП РФ, выражается в нарушении «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 указанного 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, 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 осуществляющему указанную деятельность, разрешения на её

¹ Симонова Е. А. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации (по материалам дальневосточного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2010. С. 15–16.

осуществление или в допуске в иной форме к осуществлению указанной деятельности».

Правонарушение по ч. 1 данной статьи включает в себя два состава.

Объективная сторона первого состава выражена в виде действия, а именно: предоставление торгового места на территории торгового объекта иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемому к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте.

Согласно п. 8 ст. 3 федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ торговое место — это место на рынке (в том числе павильон, киоск, палатка, лоток), специально оборудованное и отведенное управляющей рынком компанией, используемое для осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) и отвечающее требованиям, установленным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится рынок, и управляющей рынком компанией¹.

Объективная сторона второго состава выражена в виде действия, а именно: в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемому к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте, разрешения на её осуществление.

Необходимо определить, какие объекты относятся к категории торговых объектов, например, крытые рынки (ярмарки), торговые комплексы, киоски и другие аналогичные объекты, в том числе обособленные объекты организации розничной торговли, размещенные на земельных участках и не подлежащие перемещению в течение всего периода времени, предусмотренного договорами на их размещение (установку) и (или) договорами их аренды или субаренды (палатки, ларьки, контейнеры, боксы и т. д.)².

Правонарушение по ч. 2 данной статьи также включает два состава.

¹ О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 2007, № 1 (1 ч.), ст. 34; 2019 (часть V), № 49, ст. 6981.

² См.: Трудоустройство иностранных граждан в России / под ред. И. А. Феоктистова. М.: Гросс Медиа, 2008. С. 66.

Объективная сторона первого состава выражена в виде действия, а именно: предоставление торгового места на территории торгового объекта юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников.

Объективная сторона второго состава выражена в виде действия, а именно: предоставление торгового места на территории торгового объекта юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу.

Субъектом административного правонарушения по ч. 1 и 2 ст. 18.16 КоАП РФ являются: лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическое лицо, его филиал или представительство, управляющий торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностное лицо указанных юридического лица, филиала или представительства,

Субъектом административного правонарушения по ч. 1 ст. 18.16 КоАП РФ, помимо указанных лиц являются: иное юридическое лицо или его должностное лицо, либо иное лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.16 КоАП РФ, отсутствует, если иностранный работник привлекается к трудовой деятельности на территории торгового объекта (торгового комплекса) не в должности продавца, а в иной должности.

При квалификации административного правонарушения по ст. 18.16 КоАП РФ решающее значение имеет не должность иностранного работника, а то место, где он осуществляет трудовую деятельность. Следовательно, привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности, например, в качестве грузчика, продавца, товаровед на территории торгового объекта (торгового комплекса) с нарушением требований законодательства образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.16 КоАП РФ.

Для сравнения следует отметить, что если бы иностранный работник незаконно привлекался к трудовой деятельности в качестве курьера или экспедитора, то состав рассматриваемого правонарушения отсутствовал. При осуществлении функций курьера (экспедитора) иностранный работник не имеет рабочего места на территории торгового объекта (торгового комплекса) и не осуществляет трудовую деятельность непосредственно на его территории. В данном случае лица, заключившие с иностранным работником трудовой (гражданско-правовой) договор либо фактически допустившие его к трудовой деятельности с нарушением миграционных правил и норм, будут нести административную ответственность по ст. 18.15 КоАП РФ, которая является общей нормой по отношению к ст. 18.16 КоАП РФ и устанавливает административную ответственность за привлечение иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации на объектах, не являющихся торговыми¹.

Привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 18.16 КоАП РФ за предоставление 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 торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового,

¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.10.2019 № Ф08-8825/2019 по делу № А25-278/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Требование: Об отмене постановлений о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 18.16 КоАП РФ за осуществление иностранными гражданами торговли текстильной продукцией и предметами нижнего белья без соответствующего разрешения на работу в Российской Федерации по адресу государственной регистрации общества, где им фактически было предоставлено за плату торговое место для осуществления розничной торговли.

Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку в рассматриваемом случае предоставление иностранным гражданам торговых мест за плату при отсутствии соответствующих разрешительных документов производилось сотрудниками общества без проверки документов, удостоверяющих личность, при наличии у них такой обязанности.

служебного, подсобного или иного помещения другому юридическому лицу или другому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, которые не имеют разрешения на привлечение и использование иностранных работников, но фактически используют труд иностранных работников либо которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства, не имеющих разрешения на работу или патента, если такое разрешение или такой патент требуются в соответствии с федеральным.

Дополнительно отметим, что о наличии вины юридического лица, не являющегося управляющей рыночной компанией, в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.16 КоАП РФ, может свидетельствовать тот факт, что при сдаче торгового места в аренду и при заключении соответствующего договора юридическое лицо не предусмотрело все необходимые условия договора, в том числе ответственность арендатора за незаконное привлечение и использование труда иностранных работников, и не предвидело возможности наступления в связи с этим неблагоприятных последствий.

Рассматривая вопрос о требованиях к протоколу об административных правонарушениях, в котором закрепляются сведения о субъекте административного правонарушения, признаки объективной и субъективной стороны административного правонарушения. Протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, служащим основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении, поскольку в данном документе фиксируется факт совершения соответствующего нарушения.

Протокол об административном правонарушении не только является способом первичной фиксации неправомерного деяния, имеющего признаки административного правонарушения, но при определенных обстоятельствах обоснованно называется обвинительным актом и источником доказательств по соответствующему делу. Именно поэтому Кодекс РФ об административных правонарушениях ввел ряд жестких процессуальных требований по его составлению.

Сведения о наименовании и месте нахождения юридического лица при необходимости дополняются иными сведениями в соответствии со ст. 51-58 ГК РФ. Это вытекает из положений КоАП РФ, определяющих особенности привлечения к административной ответственности

юридических лиц. В целях установления данных о нарушителе применяется осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов.

В протоколе об административном правонарушении указываются фамилии, имена, отчества, адреса потерпевших и свидетелей (ст. 25.2 и 25.6 КоАП) в случае, если таковые имеются. Важно обратить внимание на то, что наличие свидетелей не является обязательным условием при составлении протокола, как иногда полагают отдельные лица, осуществляющие рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Протокол об административном правонарушении должен содержать место, время совершения и событие административного правонарушения. Фиксация места совершения правонарушения необходима, поскольку по общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (ст. 29.5 КоАП РФ).

Указание на время совершения правонарушения имеет важное значение в силу того, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения (ст. 4.5 КоАП РФ). Поэтому протокол об административном правонарушении должен составляться немедленно после выявления факта совершения правонарушения.

Однако иногда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении. Для получения необходимой информации могут потребоваться дополнительные меры по формированию доказательственной базы. Следует также иметь в виду, что в целях установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления нарушения уполномоченное лицо вправе применять предусмотренные Кодексом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В протоколе об административном правонарушении фиксируется объяснение физического лица или законного представителя юридического

лица, в отношении которого возбуждено дело. Законным представителем юридического лица является его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (ст. 25.4 КоАП РФ).

Использование «развернутой» формы протокола об административном правонарушении будет способствовать максимально полному установлению сведений о правонарушителе и обстоятельствах совершения административного правонарушения, а также о причинах и условиях его совершения. Учёт статистических данных создаёт предпосылки для выполнения задач законодательства об административных правонарушениях, задач производства по делам о них (ст. 1.2, 24.1 КоАП РФ) и назначения наказания, соразмерного тяжести правонарушения, с учетом данных о личности правонарушителя. Кроме того, в протоколе об административном правонарушении должно содержаться строжайшее предписание обязательного заполнения всех реквизитов, с условием, что материалы дела могут быть возвращены для надлежащего оформления при отсутствии возможностей устранения пробелов при рассмотрении дела.

Помимо рассмотренных «специальных» составов административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность за нарушение установленного порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы, КоАП РФ предусматривает иные административные правонарушения, в частности, за нарушение трудового законодательства, правил пребывания и проживания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и т. п.

Согласно части 3 статьи 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных Федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Иными словами, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется как общим, так и специальным законодательством.

В соответствии со статьей 37 Конституции РФ каждый имеет право на труд, однако при этом обязательным условием выступает соблюдение законодательства Российской Федерации, и, в частности, норм права, действующих в рамках осуществления трудовой деятельности.

Согласно ст. 3 ТК РФ дискриминация в сфере труда запрещена.

Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными Федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

Иностранцы, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда.

Материально-правовым основанием административной ответственности за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, по мнению Я. Б. Гетман, является административное правонарушение, посягающее на трудовые права и свободы граждан (фактическое основание), урегулированные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, и охраняемые нормами административного права, устанавливающими административную ответственность за их нарушение (нормативное основание)¹.

К «традиционным» составам административных правонарушений в области трудовых отношений, закреплённых в главе 5 КоАП РФ, относятся: нарушение законодательства о труде и об охране труда (ст. 5.27), уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного

¹ См.: Гетман Я. Б. Административная ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону: Ростовск. юр. ин., 2007. С. 8–9.

договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения (ст. 5.28); непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения (ст. 5.29); необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения (ст. 5.30); нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению (ст. 5.31); уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах (ст. 5.32); невыполнение соглашения (ст. 5.33); увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки (ст. 5.34); нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости (ст. 5.42); объектами которых являются общественные отношения, возникающие в сфере труда и охраны труда. Эти составы являются общими, поскольку предусматривают административную ответственность за нарушение трудовых прав работников, независимо от их гражданства.

В отдельную группу можно выделить административные правонарушения, в которых правила трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы о труде, выступают в качестве дополнительного объекта правонарушения. К ним относятся: отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7); сокрытие страхового случая (ст. 15.34); незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10); самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора (ст. 20.26).

К данной группе следует отнести также административные правонарушения, предусматривающие административную ответственность за нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11), представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета (ст. 19.27), обусловленные особенностями статуса иностранных граждан в Российской Федерации: несоблюдение установленных в соответствии с Федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17). Перечисленные виды административных правонарушений могут иметь место при привлечении и использовании иностранной рабочей силы и являются сопутствующими.

По информации Государственной инспекции труда в городе Санкт-Петербурге, наибольшее количество нарушений трудового законодательства в отношении иностранных работников, выявленных в ходе проверок, было по вопросам:

- обучения и инструктирования работников по охране труда;
- проведения аттестации рабочих мест по условиям труда;
- обеспечения работников средствами индивидуальной защиты;
- заключения трудового договора;
- рабочего времени и времени отдыха;
- оплаты и нормирования труда¹.

Под особым контролем правоохранительных органов находится сфера незаконного оказания коммерческих услуг физическим и юридическим лицам по выдаче разрешительных и регистрационных документов.

Проблема незаконной миграции в России напрямую связана с вопросом реализации иммиграционного законодательства и действующим порядком въезда и выезда с территории страны.

Как указывает А. С. Прудников, Российская Федерация — один из центров миграционного притяжения, в том числе и для трудовых мигрантов. В 2020 году, по данным ГУВМ МВД России, трудовым мигрантам, прибывшим на территорию страны в порядке, не требующем получения визы, выдано свыше 1 млн. патентов, аннулировано свыше 5 тыс.²

Соглашение о сотрудничестве стран — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, подписанное в 1998 году, даёт определение незаконных мигрантов как граждан третьих государств и лиц без гражданства, которые нарушили «правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории Сторон». К категории незаконных мигрантов соглашение относит также граждан Сторон, которые

¹ Официальный сайт Государственной инспекции труда в г. Санкт-Петербурге. URL:https://git78.rostrud.gov.ru/osnov/informatsiya_o_provedenii_proverok_v_organizatsiyakh_ispolzuyushchikh_trud_inostrannykh_grazhdan/ (дата обращения: 20.02.2022).

² Прудников А. С. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внешней трудовой миграции // Вестник московского университета МВД России. 2021. № 5. С. 227.

нарушили правила пребывания на территории одной из Сторон, установленные ее национальным законодательством.

По нашему мнению, правильнее говорить, в целом, о незаконной миграции как о въезде, пребывании и выезде с территории России, происходящих с нарушением норм миграционного законодательства. Соответственно, незаконные мигранты — это лица, которые въезжают в Россию и/или пребывают на ее территории заведомо с нарушением норм законодательства. Вызывает сомнения и ссылка на «произвольное изменение своего правового положения», поскольку сам правовой статус лица на территории иностранного государства согласно нормам международного права определяется либо международным соглашением, либо национальным правом. Сам же индивид не может устанавливать или менять произвольно своё правовое положение в иностранном государстве.

Подчеркнем, что в ряде работ рассматривается также опыт СНГ. Так, например, сведения о трудовых мигрантах на пространстве Содружества независимых государств формируются, как правило, на основании выданных разрешений на работу, а также данных, полученных от работодателей. Разрешение на временное проживание выдается в республиках Азербайджане, Армении, Беларуси, Кыргызстане, Украине на срок до 1 года, Молдове — в зависимости от обстоятельств обращения иностранного гражданина, как правило, на 5 лет¹.

Важно отметить неточное соответствие миграционного и трудового законодательства реалиям современного российского рынка труда, что приводит к неэффективности миграционной политики. Работодатели и трудящиеся-мигранты поддерживают трудовые отношения в обход предусмотренного законодательством оформления: одни получают возможность эксплуатировать нелегально привлеченных работников; другие вынуждены соглашаться на дискриминационные условия труда из-за боязни остаться в России без работы и быть депортированными из страны.

¹ См., например: Прудникова Т. А. Трудовая деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства на примере Российской Федерации и ряда государств Содружества Независимых Государств: особенности, актуальные вопросы // Вестник московского университета МВД России. 2021. № 4. С. 225.

Результаты социологических опросов о формах эксплуатации труда трудящихся-мигрантов:

- принуждение к сверхурочной работе — 62 %;
- работа с существенно превышающей нормальные нормы труда интенсивностью — 44 %;
- регулярные длительные задержки с выплатой зарплаты — 39 %;
- принуждение к выполнению не предусмотренной договоренностью работы — 38 %;
- принуждение к выполнению дополнительной бесплатной работы — 24 %;
- ограничение свободы перемещения, включая содержание взаперти, — 20 %;
- психологическое и физическое насилие, угрозы, шантаж — 21 %¹.

В определенной степени выходом, способствующим снижению масштабности нелегального рынка труда, могло бы стать осуществление комплекса мер, включающего выявление иностранных работников-нелегалов, принятие решения о ее амнистии с последующим легальным трудоустройством через государственные службы занятости или (если речь идет о нежелательных лицах) об их депортации из страны.

При этом следует принять меры к тому, чтобы работодателям стало абсолютно экономически невыгодным использовать труд нелегальных мигрантов, особенно в случае рецидивов подобного рода нарушений.

В условиях продолжающейся депопуляции перед страной крайне остро стоит комплекс проблем, связанных с общей нехваткой трудовых ресурсов, неравномерностью их распределения по регионам и отсутствием действенных механизмов их рыночного перераспределения.

Подытоживая вышесказанное, сформулируем ряд обобщающих выводов по данному параграфу:

1. С принятием Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» административно-деликтное законодательство получило необходимый правовой инстру-

¹ Симанович Л. Н. Нелегальная иммиграция и качество иностранной рабочей силы // Доступ из СПС «Консультант-плюс».

ментарий, обеспечивающий защиту регулятивных норм, устанавливающих порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Законодательство об административных правонарушениях в целях защиты урегулированных правом общественных отношений в области трудовой миграции включает три вида административных правонарушений, за совершение которых наступает административная ответственность лиц, привлекающих и использующих труд иностранных работников:

— специальные — за нарушение административно-правовых норм, устанавливающих порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы (ст. 18.15–18.16 КоАП РФ);

— общие — за нарушения трудового законодательства при использовании труда иностранных работников, когда урегулированные нормами трудового права общественные отношения, являются основным объектом посягательства (ст. 5.27–5.34, 5.42 КоАП РФ);

— сопутствующие — в которых нарушение норм трудового права выступает в качестве дополнительного объекта административного правонарушения, либо речь идёт о нарушении избирательного, миграционного или иного законодательства (ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ).

2. Субъектами указанных административных правонарушений, являются граждане, должностные лица, юридические лица, которые являются участниками трудовых и гражданско-правовых отношений с участием иностранных граждан, а именно:

— как граждане к административной ответственности могут быть привлечены физические лица заказчики работ (услуг);

— как должностные лица к административной ответственности могут быть привлечены представители юридического лица, являющегося работодателем или заказчиком работ (услуг), организацией, оказывающей услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации;

— как юридические лица могут быть привлечены соответствующие работодатели, заказчики работ (услуг), организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, индивидуальные предприниматели.

§ 2.2. Меры административной ответственности за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы

В науке административного права под мерой административного принуждения в целом понимается установленный нормами административного и административно-процессуального права способ (средство) целенаправленного воздействия на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей¹.

Меры административной ответственности, как самостоятельная группа мер административного принуждения, перечислены в ст. 3.2 КоАП РФ и именуются административными наказаниями.

В свою очередь административное наказание ученые определяют как «установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами»².

Таким образом, сущность административного наказания состоит в том, что оно является формой государственного и видом административного принуждения и представляет собой реакцию государства на административное правонарушение и его правовую оценку. Оно назначается во всех случаях от имени государства, а лицо, совершившее правонарушение, обязано претерпеть неблагоприятные для него ограничения и лишения.

В контексте административно-принудительных мер административное наказание — исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя.

¹ См.: Резникова А. А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Южно-Уральский государственный университет, 2009. С. 9.

² Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. С. 174.

Анализ санкций, перечисленных в предыдущем параграфе административных правонарушений, показывает, что за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении лиц, привлекающих и использующих труд иностранных работников, применяются:

— по специальным составам, предусмотренным ст. 18.15–18.16 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа и административного приостановления деятельности;

— по общим составам, предусмотренным ст. 5.27–5.34, 5.42 КоАП РФ, — административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, административного приостановления деятельности;

— по сопутствующим составам, предусмотренным ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа, административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности.

Важно отметить, что санкции перечисленных статей КоАП РФ за нарушение правил привлечения и использования иностранной рабочей силы предусматривают такое наказание как административный штраф.

Административный штраф — наказание, чаще всего используемое в борьбе с административными правонарушениями, и без большого преувеличения можно сказать, что и в борьбе с неправомерными действиями вообще.

По своей природе административный штраф можно признать вполне допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что такое вмешательство реализуется исключительно государством на основе Федерального закона в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия и в целях предотвращения противоправных нарушений, охраны здоровья или нравственности и защиты прав и свобод других лиц.

Если компания или предприниматель наняли иностранного работника, который не имеет разрешения на работу или патента (если получение разрешения или патента является для него обязательным),

то штраф составит для должностных лиц организации от 25 000 до 50 000 руб., для организации — от 250 000 до 800 000 руб.

Если не оформить разрешение на привлечение и использование иностранных работников (в том случае, когда такое разрешение необходимо в соответствии с законодательством), организация в соответствии с ч. 2 ст. 18.15 КоАП РФ может заплатить штраф в размере от 250 000 до 800 000 руб. На должностных лиц может быть наложен штраф в размере от 25 000 до 50 000 руб.

Авторы, исследовавшие проблемы нелегальной трудовой миграции, сходятся во мнении о необходимости повышения (существенного увеличения) размеров административных штрафов именно в отношении работодателей и заказчиков работ (услуг), нарушающих правила привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства¹.

Необходимо отметить, что в череде изменений, внесенных в КоАП РФ, особо выделяется поправка в виде дополнения системы административных наказаний такой мерой, как административное приостановление деятельности, которая направлена, по мнению её инициаторов, на установление судебного порядка приостановления деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц².

Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения, состоит в государственно-властном прекращении на срок до 90 суток деятельности названных выше субъектов и объектов, проявляется в юридически обязательном, одностороннем, принудительном характере действий государственных органов и их должностных лиц и тем самым имеет публично-правовое содержание.

¹ См., например: Жеребцов А. Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции. Краснодар, 2021. С. 112.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2005, № 19, ст. 1752; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

По существу, рассматриваемое административное наказание является допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что данное наказание применяется в конституционно значимых целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Кроме того, как мере административного принуждения административному приостановлению деятельности присущ и ряд других необходимых признаков, исследованию которых был посвящен ряд диссертаций¹. Оно служит формой выражения правоохранительной реакции государства на противоречащие охраняемым им интересам деяния и реализуется в условиях внеорганизационного соподчинения.

Немаловажным является и то, какую цель применения преследует и какую функцию в разрезе административно-наказательной политики призвана выполнять рассматриваемая мера.

В российском законодательстве справедливо указывается, что административное приостановление деятельности применяется не только в целях «предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ч. 1 ст. 3.1 КоАП), а также для прекращения выявленного противоправного действия (бездействия) либо для устранения существующей угрозы для обеспечения санитарно-эпидемиологической, техногенной, экологической, пожарной и иных видов общественной безопасности».

Для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности наличия только признаков административного правонарушения, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, недостаточно. Законодатель связывает его применение с наличием дополнительного условия, а именно «если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Так, в случае совершения лицом административного правонарушения в области правил привлечения иностранных граждан и лиц

¹ См., например: Горобцова С. Е. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 24.; Брунер Р. А. Административное приостановление деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 26.; Бадыков Л. Ф. Административное приостановление деятельности в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 11.

без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст.18.16 КоАП РФ), судья при назначении наказания должен ответить на вопрос (спрогнозировать): сможет или нет менее строгий вид административного наказания (т. е. административный штраф) обеспечить достижение цели административного наказания? Ясно одно, что в случае повторного совершения лицом аналогичного административного правонарушения, ответить на данный вопрос будет проще.

Для определённой группы административных правонарушений, в частности, предусмотренных ст.18.15 КоАП РФ, возможность и необходимость применения административного приостановления деятельности определяет наличие ещё одного условия, такого как существование угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Однако в соответствии с ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ судья, назначивший административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что обстоятельства, указанные в части 1 статьи 3.12, послужившие основанием для назначения данного административного наказания, устранены.

Общие положения об административном наказании (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ) указывают на традиционные цели превенции, которые, как следует полагать, присущи и административному приостановлению деятельности. В то же время анализ специальных норм, закрепляющих случаи применения данной меры административной ответственности, и обстоятельств, с которыми ее исполнение досрочно прекращается (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ), свидетельствует о придании административному приостановлению деятельности в контексте общего механизма административного преследования пресекаательно-предупредительной направленности, учитывая также, что наряду с ним административно-

деликтный закон закрепляет корреспондирующую ему меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности (п. 10 ч. 1 ст. 27.1 и ст. 27.16 КоАП РФ).

Кроме того, Федеральный закон № 115-ФЗ предусматривает применение к работодателю таких мер административного принуждения, как «*приостановление действия*» или «*аннулирование*» *разрешения на привлечение и использование иностранных работников*.

В соответствии с п. 11 ст. 18 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в случае, если работодатель или заказчик работ (услуг) нарушил положения данного Федерального закона, федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган может *приостановить действие разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, а также разрешения на работу иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, выданных работодателю, заказчику работ (услуг) или иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, до устранения указанными лицами в установленный срок допущенных нарушений.

Согласно законодательству приостановление действия выданного разрешения на привлечение и использование иностранных работников производится, если работодатель:

— не обеспечил получение иностранным гражданином, привлекаемым к трудовой деятельности, разрешения на работу;

— не уведомил в 3-дневный срок территориальный орган внутренних дел о месте временного пребывания иностранного работника, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

— не уведомил в течение 10 рабочих дней налоговый орган по месту своего учёта о прибытии иностранного гражданина к месту работы или месту пребывания либо получении иностранным гражданином разрешения на работу, либо заключении с иностранным работником нового трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), либо аннулировании разрешения на работу иностранному работнику;

— не направил в 3-дневный срок в территориальный орган внутренних дел информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении договора;

— не уведомил в 3-дневный срок территориальный орган внутренних дел и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания;

— не обеспечил соблюдение гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранному гражданину.

В случае, если работодатель или заказчик работ (услуг) не устранил допущенные нарушения в установленный срок, *разрешение на привлечение и использование иностранных работников*, выданное работодателю или заказчику работ (услуг), аннулируется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом.

Положения закона, предусматривающие «приостановление действия» и «аннулирование» *разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, по своей юридической природе являются санкциями правовых норм, поскольку они ограничивают в использовании либо лишают правообладателя его специального права¹.

Однако эти принудительные меры не относятся к числу административных наказаний. С точки зрения их целевого назначения в рамках административного принуждения их следует отнести к принудительным мерам административного предупреждения, наряду с такими, как, например, аннулирование разрешения на временное проживание или вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства, приостановление или аннулирование лицензии на занятие лицензируемым видом деятельности².

¹ См.: Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Московский университет МВД России, 2005. С. 34.

² Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 2: учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2022. С. 83–84.

Представляется, что приостановление действия и аннулирование *разрешения на привлечение и использование иностранных работников*, является более оправданным, при нарушении работодателем или заказчиком работ (услуг) положений Федерального Закона № 115-ФЗ 2002 г., которое образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ, чем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При совершении работодателем или заказчиком работ (услуг) таких деяний целесообразно применение к работодателю вначале административного наказания в виде *административного штрафа* и одновременно *приостановления действия разрешения* на привлечение и использование иностранных работников как меры предупреждения, а затем уже *аннулирования разрешения* на привлечение и использование иностранных работников. Применение в предложенной последовательности данных мер административного принуждения, является адресным и не ограничивает права на труд граждан Российской Федерации, работающих у данного работодателя или заказчика работ (услуг).

Дисквалификация может быть применена к представителю работодателя или заказчика работ (услуг), использующего труд иностранных работников, за совершение общего административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, а именно, за нарушение законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

В научной литературе предлагалось предусмотреть применение дисквалификации сроком до трёх лет в отношении заказчиков работ (услуг) или работодателей, использующих труд иностранных работников без заключения с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) и трудовых договоров, если заключение этих договоров установлено Федеральным законом¹.

Однако реализация данного предложения после дополнения Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ ст. 18.1 КоАП РФ

¹ Мишунина А. А. Указ. соч. С. 11.

соответствующим примечанием, согласно которому за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 18 КоАП РФ, «лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в связи с осуществлением ими указанной деятельности несут административную ответственность как юридические лица, за исключением случаев, если в соответствующих статьях настоящей главы установлены специальные правила об административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, отличающиеся от правил об административной ответственности юридических лиц».

Одной из действенных мер административной ответственности, применяемой только к иностранным гражданам и лицам без гражданства в России, является административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Мера в виде выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан может быть применена в связи с привлечением и использованием иностранной рабочей силы за совершение сопутствующих административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.10, 18.11, 18.17, 19.27 КоАП РФ. Она может быть применена к иностранному гражданину, зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, и выступающего в качестве работодателя или заказчика работ (услуг).

По мнению М. С. Аскерова, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как мера административной ответственности обладает следующими признаками: ограничивает право на выбор места жительства и свободу передвижения, влечёт материальные и моральные ограничения; влечет для наказанного лица в будущем правоограничения, большие, чем судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, и в течение длительного (пять и более лет) времени¹.

¹ См.: Аскеров М. С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Моск. ун-т МВД Росси. М., 2007. С. 6–7.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера юридической ответственности за совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения известна отечественному законодательству со второй половины XX века, когда Советом Министров СССР было предоставлено право советской милиции «в случаях нарушения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил проживания и передвижения» и «по согласованию с Министерством иностранных дел СССР и органами госбезопасности выдворять из СССР... иностранных граждан, дальнейшее проживание которых в Советском Союзе будет признано нежелательным»¹.

Административное выдворение, как установленный законом ряд последовательных действий, связанных с административной высылкой иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, выполняется двумя способами:

- 1) принудительное и контролируемое перемещение указанных лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации;
- 2) контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Учитывая, что, пребывая на территории Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства вступают в разного рода правоотношения и тем самым реализуют другие права, административное выдворение (как мера, обусловленная принудительным прекращением права пребывания указанных лиц на территории Российской Федерации) ввиду производности этих прав от права свободного передвижения и выбора места пребывания влечёт за собой ограничение или вовсе прекращение других взаимозависимых прав.

В арсенале средств государственно-властного воздействия находится весьма близкая по своему правовому содержанию к административному выдворению мера воздействия, применяемая к иностранным гражданам и лицам без гражданства — депортация, которая в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяется как «принудительная высылка иностранного

¹ См.: Свод законов СССР: В 11 т. Т. 10. М., 1990. С. 243–244.

гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Депортация иностранного гражданина или лица без гражданства, является принудительной мерой административно-процессуального обеспечения¹, которая обеспечивает исполнение решения об аннулировании разрешения на пребывание указанных лиц в Российской Федерации, либо решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации.

В подавляющем большинстве депортация применяется не к работодателю, заказчику работ (услуг), использующему труд иностранного работника, а к иностранному работнику.

Депортация осуществляется за счёт средств депортируемого иностранного гражданина, а в случае отсутствия таких средств либо в случае, если иностранный работник принят на работу с нарушением установленного законом порядка привлечения и использования иностранных работников, — за счет средств пригласившего его органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является депортируемый иностранный гражданин, международной организации либо её представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Другими словами за счёт субъекта, принимавшего участие в привлечении или использовавшего труд иностранного гражданина.

Завершая рассмотрение мер административной ответственности за нарушение порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы, сформулируем ряд обобщающих выводов:

1. В отношении лиц, привлекающих и использующих труд иностранных работников, могут применяться:

— по специальным составам, предусмотренным ст. 18.15–18.16 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа и административного приостановления деятельности;

¹ См., например: Кочеткова Н. Д. О правовой природе административного выдворения, депортации и реадмиссии // Государственная служба и кадры. 2020. № 3. С. 201.

— по общим составам, предусмотренным ст. 5.27–5.34, 5.42 КоАП РФ, — административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, административного приостановления деятельности;

— по сопутствующим составам, предусмотренным ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа, административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности.

2. Административный штраф является универсальной мерой административной ответственности за нарушение действующего законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы. Полагаем, что штрафы должны быть повышены. Данная мера будет эффективной лишь тогда, когда работодателю просто не выгодно станет привлекать к трудовой деятельности иностранного работника с нарушениями порядка и правил привлечения и использования иностранной рабочей силы.

3. Административное наказание в виде административного приостановления деятельности позволило автору сделать вывод, что оно должно применяться за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.15 КоАП РФ, в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии в отношении работодателя или заказчика работ (услуг) и привлекающих иностранную рабочую силу на территории Российской Федерации.

В случае совершения административного правонарушения в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст. 18.16 КоАП РФ), либо в области установленных в соответствии с Федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17 КоАП РФ), административное приостановление деятельности применяется, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

4. Представляется, что приостановление действия и аннулирование *разрешения на привлечение и использование иностранных работников,*

является более оправданным, при нарушении работодателем или заказчиком работ (услуг) положений Федерального закона № 115-ФЗ 2002 г., которое образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ, чем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При совершении работодателем или заказчиком работ (услуг) таких деяний целесообразно применение к работодателю вначале административного наказания в виде *административного штрафа* и одновременно *приостановления действия разрешения* на привлечение и использование иностранных работников как меры предупреждения, а затем уже *аннулирования разрешения* на привлечение и использование иностранных работников. Их применение в предложенной последовательности является адресным и не ограничивает права на труд граждан Российской Федерации, работающих у данного работодателя или заказчика работ (услуг).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое исследование позволяет сделать следующие обобщающие выводы:

1. Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Россию должно обеспечивать решение триединой задачи: выполнение РФ международных обязательств, реализацию прав человека и защиту национальных интересов государства, в том числе обеспечение его безопасности.

С учётом понятийного аппарата, используемого в международном праве, под «иностранной рабочей силой», в широком смысле (как возможность), понимаются иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, которые могут быть привлечены для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Под иностранной рабочей силой, в узком смысле, (по факту) понимаются прибывшие в Российскую Федерацию иностранные граждане и лица без гражданства, место постоянного проживания которых находится за пределами Российской Федерации, для осуществления трудовой деятельности или уже осуществляющие трудовую деятельность, т. е. являющиеся иностранными работниками.

Понятие иностранный работник, закреплённое в абз. 14 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», требует корректировки и должно быть сформулировано следующим образом: «иностранный работник — иностранный гражданин, временно пребывающий *либо временно проживающий* в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность».

В административно-правовом смысле под «привлечением» иностранной рабочей силы, на наш взгляд, следует понимать инициирование приезда иностранных граждан в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и оформление соответствующих приглашений.

В свою очередь под «использованием» иностранной рабочей силы следует понимать заключение с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию по приглашениям, либо самостоятельно

в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности, трудового договора либо гражданско-правового договора о выполнении работ (оказании услуг). Отметим, что именно в результате «использования» иностранной рабочей силы иностранный гражданин получает легальный статус «иностранного работника».

Необходимо ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополнить следующими определениями:

«Привлечение иностранной рабочей силы — деятельность уполномоченных субъектов по оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам для въезда в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешений на работу, патентов и разрешений на привлечение иностранных работников.

Использование иностранной рабочей силы — деятельность работодателя или заказчика работ (услуг) по оформлению разрешительных документов для заключения и само заключение трудовых договоров и договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности по приглашениям в визовом порядке; по заключению договоров с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в порядке, не требующем получения визы и получившими разрешение на работу или патент; по направлению соответствующих уведомлений о заключённых договорах».

2. Порядок использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации включает следующий перечень действий соответствующих субъектов:

— получение работодателем, заказчиком работ (услуг) разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

— получение иностранным работником разрешения на работу или патента;

— заключение с иностранным работником трудового договора либо гражданско-правового договора на выполнение работ (услуг);

— направление соответствующих уведомлений в связи с заключением и расторжением трудовых договоров или гражданско-

правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными работниками.

Целесообразно введение ряда дополнительных обязанностей для работодателей или заказчиков работ (услуг), использующих труд иностранных работников:

— содействовать выезду иностранного работника из Российской Федерации по истечении срока заключённого с ним трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

— оплачивать расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией иностранного гражданина, принятого на работу с нарушением установленного настоящим Федеральным законом порядка привлечения и использования иностранных работников;

— направлять в соответствующий орган информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также о досрочном расторжении таких договоров;

— направлять в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган и территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами безопасности, информацию о самовольном оставлении иностранным работником места работы или места пребывания.

В настоящее время такой критерий, как высокая квалификация, состоит из двух элементов: опыт, навыки или достижения в определенной сфере деятельности и размер заработной платы (вознаграждения). При этом первый из элементов является оценочным, т. к. самостоятельно определяется работодателем или заказчиком работ (услуг) на основании представляемых иностранным гражданином и иными лицами (прежними работодателями, организациями, занимающимися подбором персонала) документов и сведений.

В связи с этим заслуживает положительной оценки требование законодателя о подтверждении высококвалифицированными специалистами своего уровня подготовки дипломами и иными документами, доказывающими их степень квалификации.

4. Главное управление по вопросам миграции МВД России и её территориальные органы занимают центральное место среди органов исполнительной власти, обеспечивающих привлечение и использование иностранной рабочей силы, что подтверждается следующими их полномочиями по контролю и надзору в сфере внешней трудовой миграции:

— контроль и надзор за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда;

— выдачу в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

— принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам или лицам без гражданства на работу;

— участие в подготовке предложений по установлению квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

5. С принятием Федерального закона от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» административно-деликтное законодательство получило необходимый правовой инструментарий, обеспечивающий защиту регулятивных норм, устанавливающих порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Законодательство об административных правонарушениях в целях защиты урегулированных правом общественных отношений в области трудовой миграции включает три вида административных правонарушений, за совершение которых наступает административная ответственность лиц, привлекающих и использующих труд иностранных работников:

— специальные — за нарушение административно-правовых норм, устанавливающих порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы (ст. 18.15–18.16 КоАП РФ);

— общие — за нарушения трудового законодательства при использовании труда иностранных работников, когда урегулированные нормами трудового права общественные отношения, являются основным объектом посягательства (ст. 5.27–5.34, 5.42 КоАП РФ);

— сопутствующие — в которых нарушение норм трудового права выступает в качестве дополнительного объекта административного правонарушения, либо речь идёт о нарушении избирательного, миграционного или иного законодательства (ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ).

Субъектами указанных административных правонарушений являются граждане, должностные лица, юридические лица, которые являются участниками трудовых и гражданско-правовых отношений с участием иностранных граждан, а именно:

— как граждане к административной ответственности могут быть привлечены физические лица — заказчики работ (услуг);

— как должностные лица к административной ответственности могут быть привлечены представители юридического лица, являющегося работодателем или заказчиком работ (услуг), организации оказывающей услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации;

— как юридические лица могут быть привлечены соответствующие работодатели, заказчики работ (услуг), организации, оказывающие услуги по трудоустройству иностранных граждан на территории Российской Федерации, индивидуальные предприниматели.

6. В отношении лиц, привлекающих и использующих труд иностранных работников, могут применяться:

— по *специальным* составам, предусмотренным ст. 18.15–18.16 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа и административного приостановления деятельности;

— по *общим* составам, предусмотренным ст. 5.27–5.34, 5.42 КоАП РФ, — административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, административного приостановления деятельности, дисквалификации;

— по *сопутствующим* составам, предусмотренным ст. 5.7, 15.34, 18.10, 18.11, 18.17, 19.27, 20.26 КоАП РФ, — административные наказания в виде административного штрафа, административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности.

Административный штраф является универсальной мерой административной ответственности за нарушение действующего законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы. Полагаем, что штрафы должны быть повышены. Данная мера будет эффективной лишь тогда, когда работодателю просто не выгодно станет привлекать к трудовой деятельности иностранного работника с нарушениями порядка и правил привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Административное наказание в виде административного приостановления деятельности, позволило автору сделать вывод, что оно должно применяться за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.15 КоАП РФ, в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии в отношении работодателя или заказчика работ (услуг) и привлекающих иностранную рабочую силу на территории Российской Федерации.

В случае совершения административного правонарушения в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах) (ст. 18.16 КоАП РФ), либо в области установленных в соответствии с Федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17 КоАП РФ), административное приостановление деятельности применяется, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Федеральный закон № 115-ФЗ от 2002 г. предусматривает применение к работодателю помимо мер административной ответственности таких мер административного принуждения, как «приостановление действия» или «аннулирование» разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Положения закона, предусматривающие «приостановление действия» и «аннулирование» разрешения на привлечение и использование иностранных работников, по своей юридической природе являются санкциями правовых норм, поскольку они ограничивают в использовании либо лишают правообладателя его специального права. С точки зрения их целевого назначения в рамках административного принуждения их следует отнести к принудительным мерам административного предупреждения.

Представляется, что приостановление действия и аннулирование разрешения на привлечение и использование иностранных работников является более оправданным, при нарушении работодателем или заказчиком работ (услуг) положений Федерального закона № 115-ФЗ от 2002 г., которое образует объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.15 КоАП РФ, чем применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

При совершении работодателем или заказчиком работ (услуг) таких деяний целесообразно применение к работодателю вначале административного наказания в виде административного штрафа и одновременно приостановления действия разрешения на привлечение и использование иностранных работников как меры предупреждения, а затем уже аннулирования разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Их применение в предложенной последовательности является адресным и не ограничивает права на труд граждан Российской Федерации, работающих у данного работодателя или заказчика работ (услуг).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные нормативные правовые документы

1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950) и Протоколы к ней // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (1966) // Права человека: Сборник международных документов. М.: МГУ, 1986.
3. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987) // Российская газета. 1995. 5 апр.
4. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 1993) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1684.
5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 1995) // Российская газета. 1995. 23 июня.
6. Конвенция МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах», пересмотренная в 1949 г. Женева, 08.06.1949 г. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Том 7. Международное бюро труда. — Женева, 1991.
7. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотребления в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения». Женева, 04.06.1975. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Том 9. Международное бюро труда. — Женева, 1991.
8. Конвенция МОТ № 105 от 25.06.1957 «Об упразднении принудительного труда» // Собрание Законодательства РФ. 10.12.2001. № 50. Ст. 4649.
9. Конвенция МОТ № 98 «Относительно применения принципов права Конвенции и на организацию и заключение коллективных договоров». Том 12. — Женева: Международное бюро труда, 1991. — С. 1010–1014.
10. Конвенция МОТ № 87 «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию». Том 14. — Женева: Международное бюро труда, 1991. — С. 859–864.

11. Конвенция МОТ № 29 от 28.06.1930 «Относительно принудительного или обязательного труда» // Ведомости ВС СССР. 02.07.1956, № 13. Ст. 279.

12. Конвенция МОТ № 95 от 01.07.1949 «Относительно защиты заработной платы» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995, № 5.

13. Конвенция МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий». Том 18. — Женева: Международное бюро труда, 1991. — С. 1262–1265.

14. Протокол «Против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху», дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. — Палермо: Бюллетень международных договоров. 2005, № 2. — С. 34–46.

15. Соглашение государств участников СНГ от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты»

16. Соглашение от 24.11.1998 между Правительством республики Беларусь, Правительством республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан «О взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях».

Нормативные правовые акты Российской Федерации

17. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2020, № 11, ст. 1416.

18. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 №4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 2020, № 45, ст. 7061.

19. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 30, ст. 3032; 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

20. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.07.2021 № 274-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2021, № 27 (часть I), ст. 5102.

21. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства): Федеральный закон от 05.11.2006 № 189-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2006, № 45, ст. 4641; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

22. О занятости населения в Российской Федерации: закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 19.11.2021) // Собрание законодательства РФ, 1996, № 17, ст. 1915; 2021, № 47, ст. 7743.

23. О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы: Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2146 (утратил силу с 15.01.2007 в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.12.2006 № 1475) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 51, ст. 4934.

24. О структуре отчёта о деятельности Федеральной службы по труду и занятости и её территориальных органов за 2008 год: Приказ Роструда от 28.11. 2008 № 251 (ред. от 31.12.2008) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ, 2018, № 45, ст. 6917.

26. Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу: Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 // Собрание законодательства РФ, 2002, № 41, ст. 3996.

27. Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а

также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу: Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800 (ред. от 27.11.2020) // Собрание законодательства РФ, 2013, № 38, ст. 4814; 2020, № 49, ст. 7930.

28. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года: утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-плюс».

29. О Правительственной комиссии по миграционной политике (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по миграционной политике»): Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 № 450 (ред. от 17.08.2020) // Собрание законодательства РФ, 2009, № 22, ст. 2726; 2020, № 34, ст. 5479.

30. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.08.2021) // Собрание законодательства РФ, 1999, № 28, ст. 3493; 2021, № 9, ст. 1474.

31. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19.05.2010 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2010, № 21, ст. 2524; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

32. О внесении изменения в статью 10 Трудового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.2021 № 110-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2021, № 18, ст. 3054.

33. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ, 1995, № 29, ст. 2757; 2020, № 50 (часть III), ст. 8074.

34. О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 2007, № 1 (1 ч.), ст. 34; 2019 (часть V), № 49, ст. 6981.

35. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные

акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2005, № 19, ст. 1752; 2016, № 27 (часть II), ст. 4238.

36. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 22.11.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.11.2021) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (ч. 1), ст. 3; 2021, № 48, ст. 7947.

Судебная практика судов субъектов Российской Федерации

37. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.10.2019 № Ф08-8825/2019 по делу № А25-278/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

38. Решение Калужского областного суда от 30.11.2021 по делу № А-7-12-326/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Учебная и научная литература

39. Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. — Санкт-Петербург, 2003.

40. Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.]; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2022. — 484 с.

41. Андриченко Л. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина. — Москва: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2020. 392 с.

42. Абдуллаев Э. Э. Современные проблемы регулирования трудовых правоотношений с участием иностранных граждан на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-problemy-regulirovaniya-trudovyh-pravootnosheniy-s-uchastiem-inostrannyh-grazhdan-na-territorii-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 08.10.2021).

43. Агапов А. Б. Административная ответственность. — Москва, 2000.

44. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная: учебник / под ред. А. П. Коренева. — Москва: Моск. ун-т МВД России, 2003. — 342 с.

45. Альхименко В. В. Административное выдворение и депортация как административно-правовые средства борьбы с незаконной миграцией. Административная ответственность: вопросы теории и практики. — Москва, 2005.

46. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. Москва: Норма, 2002. — 800 с.

47. Беляков Е. Н. Административная ответственность и административная юрисдикция: монография / Е. Н. Беляков; Междунар. юрид. ин-т. Нижегород. фил. — Москва; Нижний Новгород: МЮИ при Министерстве юстиции РФ, 2007. — 576 с.

48. Волох В. А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы: монография / В. А. Волох. — Москва: Спутник+, 2010. — 251 с.

49. Зраева И. М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-migratsionnyh-protsessov-v-rossii-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 08.10.2021).

50. Горбунов В. Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы по обеспечению режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации / В. Ю. Горбунов; МВД России. — Хабаровск: Дальневосточный юрид. инст. МВД России, 2009. — 131 с.

51. Жеребцов А. Н. Миграционное право России: учебник для вузов / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев; под общ. ред. А. Н. Жеребцова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2022. — 505 с.

52. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России в 2 ч. Часть 2: учебник для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов,

А. И. Стахов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2022. — 301 с.

53. Иванчак А. И. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации: монография. — Москва: МГИМО-Университет, 2016. — 375 с.

54. Ивахов П. И. Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства: учебное пособие / П. И. Ивахов, Е. А. Малышев, А. И. Попов; МВД России. — Калининград: Калининградский юридический институт, 2010. — 106 с.

55. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: теория и практика: монография / под общ. ред. В. П. Сальникова. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2004. — 378 с.

56. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А. Г. Авдейко, С. Н. Антонов, И. Л. Бачило и др.; под ред. Н. Г. Салищевой. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва: Проспект, 2009. — 1136 с.

57. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. — Москва, 2005.

58. Метелев С. Е. Международная трудовая миграция и развитие российской экономики: монография. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006.

59. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под редакцией Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2022. — 456 с.

60. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. — Москва: Норма. 2001. — 552 с.

61. Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А., Саидов А. Х. Теория государства и права: учебник / под ред. А. С. Пиголкина. — Москва: Юрайт, 2005. — 613 с.

62. Прудникова Т. А., Акимова С. А. Правовые модели административно-правового регулирования миграционных процессов // Вестник экономической безопасности. 2016. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/> ar-

title/n/pravovoye-modeli-administrativno-pravovogo-regulirovaniya-migratsionnyh-protsessov (дата обращения: 08.10.2021).

63. Редкоус В. М. Опыт кодификации миграционного законодательства в правовом пространстве Содружества независимых государств // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-kodifikatsii-migratsionnogo-zakonodatelstva-v-pravovom-prostranstve-sodruzhestva-nezavisimyh-gosudarstv> (дата обращения: 08.10.2021).

64. Репникова Ю. В. Осуществление правоспособности иностранными гражданами: монография / Ю. В. Репникова, В. Н. Цирульников; под ред. П. М. Филиппова; МВД России. — Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007. — 144 с.

65. Сазонова О. А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: монография. — Белгород: ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2020. — 150 с.

66. Скачкова Г. С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование. — Москва: Волтерс Клувер, 2006.

67. Трудоустройство иностранных граждан в России / под ред. И. А. Феоктистова. — Москва: Гросс Медиа, 2008. — 174 с.

68. Харламов С. О. Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания в Российской Федерации: Лекция / С. О. Харламов; МВД России. — Москва: Московская академия МВД России, 2002. — 14 с.

Статьи из периодических изданий и сборников

69. Андриченко Л. В., Васильева Л. Н. Правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации // Журнал российского права. 2007.

70. Горбань А. Е., Жеребцов А. Н. Проблемы административно-правового регулирования и обеспечения адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Общество и право. 2020. № 1 (71). С. 81–85.

71. Жеребцов А. Н. Проблемы административно-правового обеспечения профилактики незаконной миграции в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование правоохранитель-

ной деятельности: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции. Краснодар, 2021. С. 112–117.

72. Кобец П. Н. Основные детерминанты, обусловившие развитие миграционных процессов Российской Федерации // Миграционное право. 2016. № 1. С. 26–28.

73. Кононов П. И. Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 31.

74. Кочеткова Н. Д. О правовой природе административного выдворения, депортации и реадмиссии // Государственная служба и кадры. 2020. № 3. С. 201–203.

75. Максимов И. В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право. 2006. № 8. С. 29–37.

76. Мигас В. В., Нечай А. А. Мировой и белорусский опыт регулирования внешней трудовой миграции // Белорусский журнал международного права и международных отношений 2004, № 1. С. 10–16.

77. Похлебаева А. Понятие миграции и ее классификация // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 3. С. 3–6.

78. Прудников А. С. О некоторых аспектах административно-правового регулирования внешней трудовой миграции // Вестник московского университета МВД России. 2021. № 5. С. 227–229.

79. Прудникова Т. А. Трудовая деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства на примере Российской Федерации и ряда государств Содружества Независимых Государств: особенности, актуальные вопросы // Вестник московского университета МВД России. 2021. № 4. С. 224–227.

80. Ромашов Р. А. К вопросу об эффективности системы государственно-правового регулирования // Качество законодательства и эффективность правового регулирования: философско-правовые, общетеоретические и отраслевые аспекты: сборник научных статей / под ред. А. С. Степаненко, М. А. Мушинского. — Иркутск: изд-во Байкальского гуманитарного ин-та, 2005.

81. Сазонова О. А. Адаптационная и интеграционная политика в отношении иностранных граждан: особенности правового регулирования в Российской Федерации // *Studia Humanitatis*. 2017. № 3. С. 10.

82. Сойфер В. Г. Правовые вопросы труда иностранных граждан // *Юридический мир*. 2003. № 11.

83. Фролов А. М. Эксперимент по легализации некоторых категорий незаконных трудовых мигрантов / Борьба с незаконной миграцией и статус иностранных граждан // *Материалы международного семинара*. — Москва: Московский университет МВД России, Щит-М, 2006. С. 30–31.

84. Юрков А. Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // *Журнал российского права*. 2007. № 5.

Диссертации и авторефераты

85. Аскеров М. С. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Моск. ун-т МВД России, 2007.

86. Бадыков Л. Ф. Административное приостановление деятельности в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2016.

87. Бойко С. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2003.

88. Гетман Я. Б. Административная ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону: Ростовск. юрид. ин-т МВД России, 2007.

89. Гефтер Ю. А. Особенности правового регулирования труда иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Акад. труда и соц. отношений, 2008.

90. Востриков В. В. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд.

юрид. наук. — Ростов-на-Дону: Ростовский юрид. ин-т МВД России, 2004.

91. Кондаков А. В. Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук — Москва: Моск. ун-т МВД России, 2004.

92. Коротаев А. С. Правовое регулирование труда иностранных работников в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Моск. гос. юрид. акад., 2008.

93. Кузнецова К. А. Административно-правовое регулирование трудовой миграции иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2021.

94. Куракин А. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Моск. акад. МВД России, 2000.

95. Мишунина А. А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень: Тюм. гос. ун-т, 2004.

96. Павлинов А. А. Административно-правовая организация режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России: (по материалам ДВФО): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск: Гос. техн. ун-т, 2005.

97. Резникова А. А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск: Южно-Уральский гос. ун-т, 2009.

98. Сазонова О. А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж: Воронежский государственный ун-т, 2019.

99. Симонова Е. А. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации

(по материалам ДВФО): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск: Тихоокеанский гос. ун-т, 2010.

100. Смольская Е. А. Административная ответственность за нарушения в области законодательства о труде и охране труда: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: Моск. гос. юрид. акад., 2005.

101. Степаков С. Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: МГИМО (У) МИД России, 2010.

102. Степанов А. В. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса иностранных граждан: (правила пребывания в РФ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Омск: Омская акад. МВД России, 2003.

103. Торохов А. Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. автореф. дисс... канд. юрид. наук. — Москва: РАГС при Президенте РФ, 2004.

104. Черепанов И. З. Административно-правовое регулирование иммиграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва: ВНИИ МВД России, 2010.

Энциклопедические и лингвистические словари

105. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Около 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. — Москва: Русский язык, 1988.

106. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. — Москва: Советская энциклопедия, 1984.

Электронные ресурсы

107. Верховный суд Российской Федерации. URL: <http://www.vsrp.ru> (дата обращения: 08.10.2021).

108. Министерство финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 22.10.2021).

109. Официальный сайт Государственной инспекции труда в г. Санкт-Петербурге. — URL: https://git78.rostrud.gov.ru/osnov/informatsiya_o_provedenii_proverok_v_organizatsiyakh_ispolzuyushchikh_trud_inostrannykh_grazhdan/ (дата обращения: 20.02.2022).

110. Федеральная налоговая служба РФ. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 18.09.2021).

Публикации в средствах массовой информации

111. Выжутович В. Сюда и обратно // Российская газета. 2021. 10 июня.

112. Егоров И. Совбез РФ: Возросли риски провокаций в Черном море и Арктике // Российская газета. 2021. 21 ноября.

113. Игнатова О. Без чужих не обойтись // Российская газета. 2020. 25 ноября.

114. Кузьмин В. Дмитрий Медведев призвал усилить контроль за миграцией // Российская газета. 2022. 13 февраля.

115. Петров И. Поток мигрантов вновь хлынул в Россию // Российская газета. 2021. 6 декабря.

116. Фалалеев М. Неудобные гости // Российская газета. 2020. 7 июня.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение № 1

Постановление от 27 сентября 2021 г. по делу № А32-17823/2021
Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд (15 ААС)
ПЯТНАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
Газетный пер., 34, г. Ростов-на-Дону, 344002, тел.: (863) 218-60-26, факс: (863) 218-60-27
E-mail: info@15aas.arbitr.ru, Сайт: <http://15aas.arbitr.ru/>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

арбитражного суда апелляционной инстанции по проверке законности и обоснованности решений (определений) арбитражных судов, не вступивших в законную силу

дело № А32-17823/2021

город Ростов-на-Дону

27 сентября 2021 года

15АП-15118/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 13 сентября 2021 года.

Полный текст постановления изготовлен 27 сентября 2021 года.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Пименова С.В.

судей Ефимовой О.Ю., Соловьевой М.В.

при ведении протокола судебного заседания секретарём судебного заседания Струкачевой Н.П.

в отсутствии лиц, участвующих в деле, надлежащим образом извещенных о дате и времени судебного заседания, рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «СДМ» на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 21.07.2021 по делу №А32-17823/2021 по заявлению обще-

ства с ограниченной ответственностью «СДМ» (ИНН 2308275675, ОГРН 1202300054362) к Управлению по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности,

УСТАНОВИЛ:

общество с ограниченной ответственностью «СДМ» (далее — Общество) обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании незаконным постановления Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю (далее — Управление) от 14.04.2021 по делу об административном правонарушении №20-085961/336.

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 21.07.2021 в удовлетворении заявления Общества было отказано.

Решение мотивировано наличием в действиях Общества события и состава административного правонарушения, отсутствием нарушений при производстве по делу об административном правонарушении, привлечением в пределах срока, установленного статьей 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отсутствием оснований для признания правонарушения малозначительным.

Не согласившись с принятым судебным актом, Общество обратилось в Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение отменить и принять новый судебный акт, которым заявленные требования удовлетворить.

Апелляционная жалоба Общества мотивирована тем, что суд первой инстанции необоснованно не заменил административный штраф на предупреждение.

Общество документально подтвердило тяжелое имущественное и финансовое положение. Наличие задолженности на момент рассмотрения дела подтверждается актом инвентаризации расчетов с покупателями, поставщиками и прочими дебиторами и кредиторами от 30.06.2021 года. На 30.06.2021 имеется кредиторская задолженность в размере 57787647 руб. 02 коп., а назначение штрафов по 16 эпизодам, которые оспариваются в арбитражном суде, потребуют дополнительного финансирования путем привлечения новых кредитных

средств, что, в свою очередь, создаст негативные последствия для хозяйственной деятельности.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд рассматривает апелляционную жалобу в порядке главы 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, извещённые надлежащим способом о времени и месте судебного заседания, в порядке статьи 123 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе публично, путём размещения соответствующей информации на официальном сайте пятнадцатого арбитражного апелляционного суда, явку своих представителей в судебное заседание не обеспечили.

Дело рассмотрено в порядке статей 156, 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в отсутствие сторон, надлежащим способом извещённых о времени и месте судебного разбирательства.

Законность и обоснованность обжалуемого судебного акта проверены арбитражным судом апелляционной инстанции в соответствии со статьями 266, 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив материалы дела, оценив доводы апелляционной жалобы, арбитражный суд апелляционной инстанции установил следующее.

03.03.2021 при проведении проверочного мероприятия сотрудниками УФСБ России по Краснодарскому краю совместно с сотрудниками УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю по адресу: Краснодарский край, г.Краснодар, ул. Питерская, д. 40 на территории строительства жилого многоквартирного комплекса «Новелла» был выявлен гражданин Узбекистана Боротов Нодирбек Адахамджон Угли, 02.01.1993 г.р., осуществляющий трудовую деятельность в качестве «бетонщика», что было расценено, как нарушение Обществом Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Постановлением Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю от 04.03.2021 иностранный гражданин был признан виновным и привлечён к административной ответственности по части 1 статьи 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подвергнут административ-

ному наказанию в виде административного штрафа в размере 2 000 рублей. Постановление от 04.03.2021 вступило в законную силу.

По результатам проверки был составлен акт осмотра от 03.03.2021 года.

05.03.2021 старшим инспектором отдела миграционного контроля УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю было возбуждено дело об административном правонарушении, назначено административное расследование.

05.04.2021 должностным лицом Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю составлен протокол №20-085961/18891239990267126447 об административном правонарушении по части 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором зафиксирован факт нарушения Обществом требований статей 13, 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон №115-ФЗ).

14.04.2021 врио начальника Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Краснодарскому краю, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, в отсутствие представителя Общества, вынесено постановление №20-085961/336 по делу об административном правонарушении в виде административного штрафа в размере 250000 рублей.

Исследовав представленные доказательства, по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, дав надлежащую правовую оценку доводам лиц, участвующих в деле, апелляционный суд пришёл к выводу о том, что суд первой инстанции обоснованно исходил из следующего.

Частью 6 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения, устанавливает наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, устанавливает, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, соблюден ли установленный порядок

привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Статьей 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что в случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий, суд принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения.

Административная ответственность по части 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях наступает за привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у этого иностранного гражданина или лица без гражданства разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом.

В части 1 Примечания к статье 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что в целях настоящей статьи под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства.

Санкция статьи влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Согласно статье 2 Федерального закона № 115-ФЗ патент — документ, подтверждающий в соответствии с настоящим Федеральным законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением

отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности.

Частью 4 статьи 13 Федерального закона № 115-ФЗ определено, что работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента.

В соответствии со статьей 4.2 Федерального закона № 115-ФЗ временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

Доказательств, свидетельствующих о наличии у работника Узбекистана Боротова Нодирбека Адахамджона Угли патента, представляющего ему право на ведение трудовой деятельности на территории Ростовской области, как при проведении административного расследования, так и в материалы дела не представлено.

Апелляционной коллегией не принимается довод общества о том, что материалами административного расследования не подтвержден факт привлечения указанного лица в качестве работника.

Факт привлечения иностранного гражданина к трудовой деятельности Обществом подтверждается имеющимися в деле доказательствами, из которых следует, что Боротов Нодирбек Адахамджон Угли на территории строительства жилого многоквартирного комплекса «Новелла» осуществлял трудовую деятельность в качестве «бетонщика». Данный факт подтверждается объяснениями генерального директора Общества Цветкова А.В. (л.д. 141).

В материалах дела имеется список иностранных граждан, которые официально трудоустроены и осуществляют трудовую деятельность на основе патента, согласно этого списка по состоянию на 04.03.2021

гражданин Узбекистана Боротов Нодирбек Адахамджон Угли не числится (л.д. 84).

В журнале учета инструктажей по пожарной безопасности, в журнале регистрации вводного инструктажа данный гражданин и его подпись отсутствуют (л.д. 85-101).

Согласно списку работников организации на строительном объекте жилого комплекса в качестве «бетонщика» данный иностранный гражданин не числится (л.д. 102-104).

Неисполнение Обществом требований миграционного законодательства вследствие ненадлежащего контроля за действиями своих работников при исполнении ими своих обязанностей, не является обстоятельством, освобождающим Общество от административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Согласно части 2 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты зависящие от него меры по их соблюдению.

Вина Общества выражается в пренебрежительном отношении к нормам права, регламентирующим правоотношения в области миграционного законодательства и в не принятии всех зависящих мер для его соблюдения.

Доказательства того, что Общество не имело возможности избежать совершения правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, последним в материалы дела не представлены.

Поскольку в силу статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предпринимательская деятельность осуществляется на свой

риск, то при вступлении в гражданские правоотношения субъекты должны проявлять разумную осмотрительность.

Общество, самостоятельно на свой риск, осуществляя предпринимательскую деятельность, приняло все риски, связанные с соблюдением миграционного законодательства при привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан. Общество, при соблюдении той степени заботливости и осмотрительности, в которой это необходимо для соблюдения требований законодательства Российской Федерации и прав и интересов третьих лиц, имел возможность не допускать к трудовой деятельности иностранного гражданина без разрешения на работу.

Таким образом, Общество не приняло все зависящие от него меры по соблюдению миграционного законодательства, несмотря на установленные федеральными законами запреты, привлек к осуществлению трудовой деятельности иностранных граждан.

Учитывая изложенное, суд апелляционной инстанции соглашается с выводами суда первой инстанции о наличии в действиях Общества события и состава вменяемого правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Установленный статьей 4.5 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении срок давности привлечения к административной ответственности контролирующим органом не пропущен.

Исходя из размера административного штрафа и отсутствия доказательств наличия обстоятельств, указанных в части 3.2 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, применение части 3.2 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по настоящему делу невозможно.

В силу части 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершённое административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципально-

го контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьёй разделе II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 Кодекса, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи.

Согласно части 2 статьи 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Таким образом, с учётом взаимосвязанных положений части 2 статьи 3.4 и части 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, возможность замены наказания в виде административного штрафа предупреждением допускается при наличии всей совокупности обстоятельств, указанных в части 2 статьи 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 1) лицо, в отношении которого ведется административное производство, является субъектом малого и среднего предпринимательства; 2) совершение административного правонарушения впервые; 3) отсутствие причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также отсутствие имущественного ущерба.

Помимо прочих условий, установленных статьёй 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для замены административного штрафа на предупреждение, основополагающим условием для применения статьи 4.1.1 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях является то обстоятельство, что административное правонарушение совершено впервые. При этом, при рассмотрении вопроса о возможности замены штрафа на предупреждение должны учитываться совершенные ранее иные административные правонарушения, в том числе не являющиеся однородными по отношению к рассматриваемому административному правонарушению.

Кроме этого, условий, в соответствии с которыми оценка возможности применения предупреждения по последующему правонарушению зависит от наличия (вступления в силу) постановления о привлечении к административной ответственности по предшествующему правонарушению на момент совершения последующего нарушения, статьи 3.4 и 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривают.

При этом необходимо отметить, что административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в деянии усматриваются все признаки состава правонарушения, предусмотренные законом (пункт 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Согласно картотеке арбитражных дел, Обществом было совершено более одного аналогичного правонарушения (дело №А32-17828/2021, № А32-17829/2021, № А32-17830/2021, № А32-17834/2021, № А32-17837/2021, № А32-17838/2021, № А32-17840/2021, № А32-17841/2021, № А32-18035/2021), в связи чем, Общество не является лицом, которое впервые совершило административное правонарушение, а оснований для замены административного наказания в виде штрафа на предупреждение не имеется.

Учитывая изложенное, принимая во внимание характер совершённого нарушения, исходя из принципов дифференцированности, соразмерности, справедливости наказания, индивидуализации ответственности за правонарушение, суд апелляционной инстанции приходит к выводу, что применённое к Обществу наказание в виде административного штрафа в размере 250000 руб. соответствует тяжести совершённого правонарушения, отвечает критериям разумности,

справедливости, а также обусловлено достижением целей административного наказания, предусмотренных частью 1 статьи 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со статьёй 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при малозначительности совершённого административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершённого правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений (пункт 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Одной из целей контроля в сфере трудовой деятельности иностранных граждан является миграционный учет и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации, в том числе экономических и социальных.

В рассматриваемом случае существенная угроза охраняемым общественным отношениям выражается, прежде всего, в пренебрежительном отношении Общества к требованиям о соблюдении публично-правовых норм и интересов государства. Оценивая с указанной точки зрения совершенное Обществом правонарушение, апелляционный суд пришел к выводу, что оно затронуло интересы государства, которое в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики

государства, устанавливает разрешительный, а не уведомительный порядок работы иностранных граждан.

В материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие об исключительности рассматриваемого случая и возможности применения статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из изложенного, апелляционный суд пришел к выводу о том, что совершенное Обществом правонарушение по части 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не может быть квалифицировано, как малозначительное.

На основании изложенного суд первой инстанции правомерно и обоснованно пришёл к выводу, что постановление Управления по делу об административном правонарушении № 20-085961/336 от 14.04.2021, является законным.

Доводы апелляционной жалобы Общества, сводящиеся к иной, чем у суда первой инстанции трактовке тех же обстоятельств дела и норм права, не опровергают правомерность и обоснованность выводов суда первой инстанции, не могут служить основанием для отмены обжалуемого судебного акта.

Нарушения и неправильного применения норм процессуального права, влекущих отмену судебного акта в силу статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, судом апелляционной инстанции не установлено.

Согласно пункту 3 статьи 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в постановлении арбитражного суда апелляционной инстанции указывается на распределение судебных расходов, в том числе расходов, понесенных в связи с подачей апелляционной жалобы.

Частью 4 статьи 208 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что заявление об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности государственной пошлиной не облагается, в связи с чем, апелляционный суд не рассматривает вопрос о распределении судебных расходов.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 258, 269-271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд.

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 21.07.2021 по делу №А32-17823/2021 оставить без изменения, апелляционную жалобу — без удовлетворения.

В соответствии с частью 5 статьи 271, частью 1 статьи 266 и частью 2 статьи 176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации постановление арбитражного суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Постановление может быть обжаловано в порядке, определённом главой 35 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в Арбитражный суд Северо-Кавказского округа, в течение двух месяцев с даты его вступления в законную силу, через арбитражный суд первой инстанции.

Председательствующий судья С.В. Пименов
Судьи О.Ю. Ефимова
М.В. Соловьева

Суд:
15 ААС (Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд) (подробнее)

Истцы:
ООО "СДМ" (подробнее)

Ответчики:
ГУ Управление по вопросам миграции МВД России по Краснодарскому краю (подробнее)

Управление по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю (подробнее)

Последние документы по делу:

Постановление от 27 сентября 2021 г. по делу № А32-17823/2021

Решение от 21 июля 2021 г. по делу № А32-17823/2021

Решение № 30-1-294/2021 от 20 июля 2021 г. по делу № 30-1-294/2021
Ярославский областной суд (Ярославская область) — Административное
УИД 77RS-0007-02-2021-003383-03
Дело № 30-1-294\21

Р Е Ш Е Н И Е

20 июля 2021 г.

гор. Ярославль

Судья Ярославского областного суда Преснов В.С., при секретаре Амелиной Я.Г., рассмотрев в открытом судебном заседании жалобу защитника Общества с ограниченной ответственностью «Экоград» по доверенности Красавиной А.С. на постановление судьи Кировского районного суда города Ярославля от ДД.ММ.ГГГГг., принятое по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.3 ст. 18.15 КоАП РФ, в отношении Общества с ограниченной ответственностью «Экоград»,

УСТАНОВИЛ:

Постановлением судьи Кировского районного суда города Ярославля от ДД.ММ.ГГГГг. ООО «Экоград» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 200 000 руб.

Из постановления следует, что ООО «Экоград» признано виновным в неисполнении обязанности по уведомлению территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции в г. Москве, о привлечении к трудовой деятельности гражданина Республики Кыргызстан Табакаевой Г.К., в срок, не превышающий три рабочих дня.

В жалобе защитник просит отменить постановление судьи Кировского районного суда города Ярославля от ДД.ММ.ГГГГг. и направить дело на новое рассмотрение. При отсутствии оснований для отмены постановления изменить постановление в части админи-

стративного наказания, назначив ООО «Экоград» административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Доводы жалобы сводятся к нарушениям процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, допущенных, по мнению защитника, в ходе производства по делу об административном правонарушении, недоказанности обстоятельств, на основании которых принято постановление. Также указывается на затруднительное имущественное и финансовое положение юридического лица, которое делает невозможным оплату назначенного административного штрафа, уплат штрафа приведет к невозможности деятельности организации.

В судебном заседании защитник ООО «Экоград» по доверенности Красавина А.С. жалобу поддержала.

Выслушав защитника, исследовав материалы дела об административном правонарушении, прихожу к следующим выводам.

В соответствии с ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, о заключении или прекращении (расторжении) трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным гражданином в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения) договора, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Согласно п.8 ст.13 Федерального закона № 115-ФЗ от ДД.ММ.ГГГГ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» работодатель обязан уведомлять территориальный орган МВД России в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении с данным иностранным гражданином трудо-

вого договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий трех рабочих дней с даты заключения соответствующего договора.

Из материалов дела следует, что ООО «Экоград» ДД.ММ.ГГГГ. привлек к работе гражданку Республики Кыргызстан Табакаеву Г.К., ДД.ММ.ГГГГ года рождения, в качестве уборщицы. Табакаева Г.К. осуществлял трудовую функцию на территории ФГБУ ГНЦ РФ ФМБЦ им. А.И.Бурназяна ФМБА России (Клиника-2), расположенного по адресу <адрес>.

Последним днем для отправки уведомления о заключении трудового договора с иностранным гражданином было ДД.ММ.ГГГГ. Однако ООО «Экоград» обязанность, предусмотренную п. 8 ст. 13 Федерального закона № 115-ФЗ от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не исполнило.

Установленные по делу обстоятельства образуют объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Совершение ООО «Экоград» вмененного административного правонарушения подтверждается совокупностью собранных по делу доказательств, которые были исследованы и оценены судьей районного суда по правилам ст. 26.11 КоАП РФ. Исследованные судьей районного суда доказательства подробно приведены в постановлении. Оснований для иной оценки доказательств не усматривается.

Выводы судьи районного суда о доказанности вины ООО «Экоград» в совершении административного правонарушения основаны на всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств дела, правильном применении норм материального и процессуального права, не содержат противоречий, в связи с чем основание не согласиться с этими выводами не имеется.

Административное наказание назначено в соответствии с санкцией ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, с учетом требований ст.ст. 4.1-4.3 КоАП РФ. При назначении административного наказания судьей районного суда учтены доводы ООО «Экоград» об имущественном и финансовом положении Общества, в связи с чем административный штраф назначен с применением ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ. Правовые основания для повторного снижения административного штрафа не имеется.

Административное приостановление деятельности юридического лица в соответствии с положениями главы 3 КоАП РФ является более строгим административным наказанием. В связи с этим оснований для изменения постановления в части назначенного административного наказания, как об этом просит защитник в жалобе, не имеется.

Вопреки доводам жалобы, нарушения процессуальных требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые являются основанием для отмены постановления, по делу не допущены.

Процедура привлечения ООО «Экоград» к административной ответственности соблюдена. В том числе, соблюдены требования ст. 28.2 КоАП РФ при составлении протокола об административном правонарушении.

Доводы жалобы о том, что в протоколе неправильно указано время совершения административного правонарушения, являются необоснованными.

Событие административного правонарушения, изложенное в протоколе и постановлении о назначении административного наказания, соответствует диспозиции ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ. Время совершения административного правонарушения указано в соответствии с установленными по делу обстоятельствами. Из содержания протокола следует, что ООО «Экоград» вменено не исполнение предусмотренной законом обязанности направить уведомление в территориальный орган федеральной исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции в <адрес>, о привлечении к трудовой деятельности гражданки Республики Кыргызстан Табакаевой Г.К. При этом, в протоколе указано, что последним днем срока является ДД.ММ.ГГГГг.

Тем самым, в протоколе об административном правонарушении изложены все обстоятельства административного правонарушения, позволяющие установить время административного правонарушения. Время совершения административного правонарушения в протоколе и постановлении о назначении административного наказания, равно как и другие обстоятельства, изложены правильно.

Не ознакомление с материалами дела до направления дела в суд не влечет отмену постановления, так как лицо, в отношении которого

ведется производство по делу об административном правонарушении, может ознакомиться с материалами дела на любой стадии производства, в том числе, на стадии судебного разбирательства. До судебного заседания и в судебном заседании от ООО «Экоград» ходатайств об ознакомлении с материалами дела не поступало.

Ходатайство о вызове в судебное заседание свидетеля Табакаевой Г.К. судьей районного суда разрешено в установленном законом порядке. Определение по ходатайству отражено в протоколе судебного заседания. Несогласие с определением судьи по заявленному ходатайству не является основанием для отмены постановления и для вывода о нарушении процессуальных требований.

Отклонение ходатайства о вызове свидетеля не повлияло на правильность принятого постановления, так как совокупность исследованных судьей доказательств достаточна для вывода о доказанности совершения ООО «Экоград» административного правонарушения.

Материалами дела с бесспорностью подтверждается, что ООО «Экоград» привлекло к трудовой деятельности Табакаеву Г.К.

Данные обстоятельства подтверждаются объяснениями Табакаевой Г.К., протоколом осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов от ДД.ММ.ГГГГ, фототаблицей, служебной запиской ООО «Экоград», подписанной генеральным директором ООО «Экоград», адресованной заместителю исполнительного директора ФГБУ ГНЦ РФ ФМБЦ им. А.И.Бурназяна, содержащей просьбу разрешить допуск сотрудников службы сервиса ООО «Экоград», в том числе Табакаевой Г., на территорию по адресу: <адрес>, в период с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ для выполнения работ по контракту <данные изъяты> от ДД.ММ.ГГГГ комплексное обслуживание помещений и прилегающих территорий заказчика; другими материалами дела.

Тем самым, именно ООО «Экоград» обратилось в ФГБУ ГНЦ РФ ФМБЦ им. А.И.Бурназяна с просьбой допуска на территорию научного центра табакаевой Г.К. Служебная записка ООО «Экоград» мотивирована со ссылкой на контракт по комплексному обслуживанию помещений указанного научного центра и прилегающей территории, заключенный между научным центром и ООО «Экоград» ДД.ММ.ГГГГг.

со сроком действия до ДД.ММ.ГГГГг., что подтверждает выполнение Табакаевой Г.К. трудовой функции в ООО «Экоград».

Отсутствие письменных трудовых и гражданско-правовых договоров между Табакаевой Г.К. и ООО «Экоград» на день выявления административного правонарушения, при наличии достаточной совокупности доказательств, подтверждающих возникновение трудовых отношений, не является основанием для вывода о недоказанности обстоятельств, на основании которых вынесено постановление.

В соответствии со ст. 16 Трудового кодекса РФ трудовые отношения между работником и работодателем возникают на основании фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя в случае, когда трудовой договор не был надлежащим образом оформлен.

Трудовой договор, не оформленный в письменной форме, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя (ст. 67 Трудового кодекса РФ).

Согласно примечанию к ст.18.15 КоАП РФ под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства.

Тем самым, выводы судьи районного суда о привлечении ООО «Экоград» к трудовой деятельности гражданки Кыргызстана Табакаевой Г.К. основаны на законе и материалах дела.

Представленная в материалы дела копия договора гражданско-правового характера № от ДД.ММ.ГГГГг., заключенного между ООО «Экоград» и Табакаевой Г.К. на уборку территории научного центра, не опровергает выводы судьи районного суда о наличии оснований для привлечения к административной ответственности.

Как указано выше, собранные по делу доказательства с бесспорностью подтверждают привлечение ООО «Экоград» к трудовой деятельности Табакаевой Г.К. с ДД.ММ.ГГГГг., в связи с чем Общество не позднее ДД.ММ.ГГГГг. обязано было направить в территориальный орган Министерства внутренних дел РФ соответствующее уведомление.

Гражданско-правовой договор заключен с Табакаевой Г.К. ДД.ММ.ГГГГг. Пунктом 1.3 договора предусмотрено начало исполнения Табакаевой Г.К. обязанностей по уборке территории объекта с ДД.ММ.ГГГГг.

Тем самым, указанный договор заключен после совершения административного правонарушения, вследствие чего не может служить доказательством опровергающим выводы о допуске к работе Табакаевой Г.К. с 01.12.2020г.

По этим же основаниям не могут быть приняты во внимание доводы жалобы о том, что ООО «Экоград» 21.12.2020г. направило уведомление в соответствующий территориальный орган Министерства внутренних дел РФ. Данное уведомление направлено в связи с заключением указанного гражданско-правового договора. Изменение правоотношений между ООО «Экоград» и Табакаевой Г.К. не является основанием для вывода о недоказанности обстоятельств, на основании которых вынесено постановление.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Материалы дела не содержат доказательств, подтверждающих, что у ООО «Экоград» отсутствовала возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Общество привлечено к административной ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Оценив характер совершенного административного правонарушения, степень выраженность его объективной стороны, роль ООО «Экоград», не нахожу оснований для применения ст. 2.9 КоАП РФ.

В силу изложенного оснований для отмены или изменения постановления, в том числе по доводам жалобы, не имеется.

Руководствуясь п. 1 ч.1 ст. 30.7 КоАП РФ,

РЕШИЛ:

постановление судьи Кировского районного суда города Ярославля от ДД.ММ.ГГГГг., принятое по делу об административном

правонарушении, предусмотренном ч.3 ст. 18.15 КоАП РФ, в отношении Общества с ограниченной ответственностью «Экоград» оставить без изменения, а жалобу защитника — без удовлетворения.

Судья: В.С. Преснов

Суд:

Ярославский областной суд (Ярославская область)

Ответчики:

ООО "ЭКОГРАД"

Судьи дела:

Преснов Владимир Семенович (судья)

Постановление № 5-1761/2020 от 22 октября 2020 г. по делу № 5-1761/2020
Мытищинский городской суд (Московская область) — Административное

дело № 5-1761/20

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

22 октября 2020 года

г. Мытищи, Московской области

Судья Мытищинского городского суда Московской области Матросов Н.А., с участием защитника — Дворникова А.Н. рассмотрев в открытом судебном заседании дело об административном правонарушении в отношении индивидуального предпринимателя ФИО1, осуществляющей деятельность по адресу: <адрес>, территория торгового объекта (ОГРНИП 315774600397274, ИНН 502006162615), ранее к административной ответственности не привлекаемой, привлекаемой к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.16 КРФ об АП,

УСТАНОВИЛ:

ИП Тужилкина И.В. нарушила правила привлечения иностранного гражданина к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте, выразившееся в предоставлении торгового места на территории торгового объекта иностранному гражданину, незаконно привлекаемому к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте.

ДД.ММ.ГГГГ в 14 часов 00 минут в ходе проведения проверки на территории продуктового магазина по адресу: <адрес>, <адрес> ИП ФИО1 в нарушение п. 4 ст. 13, ст. 13.3 ФЗ-115 от ДД.ММ.ГГГГ «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации» привлекла к трудовой деятельности, в качестве продавца при осуществлении работ по торговле мясом, гражданина

Республики Азербайджан ФИО4, ДД.ММ.ГГГГ г.р., не имеющего разрешения на работу иностранного гражданина либо патента, действующего в Российской Федерации на территории <адрес>.

Защитник ИП Тужилкиной С.А. — Дворников А.В. в судебном заседании в вину ИП Тужилкиной С.А. в совершении административного правонарушения признал. Просил не назначать наказание в виде штрафа.

Виновность ИП Тужилкиной С.А. подтверждается следующими исследованными в суде доказательствами:

— рапортом КУСП № от ДД.ММ.ГГГГ согласно которому, на территории торгового помещения по адресу: <адрес> выявлены иностранные граждане, пребывающие и осуществляющие трудовую деятельность с нарушением миграционного законодательства;

— протоколом осмотра от ДД.ММ.ГГГГ, согласно которому по результатам проверки выявлено привлечение к труду иностранных граждан;

— постановлением по делу об административном правонарушении от ДД.ММ.ГГГГ, в соответствии с которым гражданин Р. Азербайджан ФИО4, ДД.ММ.ГГГГ г.р., признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.10 КРФ об АП, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей, вступившее в законную силу ДД.ММ.ГГГГ. Из этого же постановления судом установлено, что ФИО4, вину признал и утверждал, что работал в качестве продавца при осуществлении работ по торговле мясом в торговом помещении по адресу: <адрес>, стр. 34В, не имея на то законных оснований;

— объяснением иностранного гражданина Р. Азербайджан ФИО4 от ДД.ММ.ГГГГ согласно которому ФИО4 осуществляет трудовую деятельность в качестве продавца при осуществлении работ торговле мясом по адресу: <адрес>, не имея соответствующего разрешения на осуществления трудовой деятельности;

— договором аренды № от ДД.ММ.ГГГГ заключенному между <адрес> потребительским обществом и ИП Тужилкина И.В. согласно которому ИП Тужилкина И.В. приняла в аренду торговое место, расположенное по адресу: <адрес>

— протоколом об административном правонарушении №-ЮЛ от ДД.ММ.ГГГГ в отношении ИП Тужилкиной И.В., согласно которого ИП Тужилкина И.В. привлечена к административной ответственности по ч. 3 ст. 18.16 КРФ об АП;

— выпиской из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, свидетельством о постановке на учет в налоговом органе, свидетельством о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя, уведомлением о постановке на учет физического лица в налоговом органе в отношении Тужилкиной И.В.;

— объяснением ИП Тужилкиной И.В. от ДД.ММ.ГГГГ согласно которому ФИО1 привлекла к осуществлению трудовой деятельности на торговом объекте по адресу: <адрес> иностранных граждан Р. Узбекистан ФИО7 и Р. Азербайджан ФИО4, не имеющих соответствующего разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории РФ.

Изложенные выше письменные доказательства суд признает допустимыми, поскольку они получены в соответствии с требованиями норм КРФ об АП. Совокупность представленных доказательств суд признает достаточной для признания ИП ФИО1 виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.16 КРФ об АП.

Согласно ч. 3 ст. 18.16 КРФ об АП привлечение к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах, выразившееся в выдаче иностранному гражданину, незаконно осуществляющему трудовую деятельность, разрешения на ее осуществление, совершенное в Московской области, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц — от четырехсот пятидесяти тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, особенности их трудоустройства и трудовой деятельности на территории Российской Федерации и возникающие в этой связи обязанности работодателей определены Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Рос-

сийской Федерации» (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан).

В соответствии с п. 4 ст. 13 Закона о правовом положении иностранных граждан иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента.

В силу п. 1 ст. 13.3 Закона о правовом положении иностранных граждан работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящиеся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента, выданного в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу об обоснованности составленного протокола в отношении ИП Тужилкиной И.В., поскольку ей нарушены правила привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте. Действия ИП Тужилкиной И.В. правильно квалифицированы по ч. 3 ст. 18.16 КРФ об АП.

В качестве обстоятельств смягчающих административную ответственность, в соответствии со ст. 4.2 КРФ об АП, суд учитывает первичное привлечение ИП Тужилкиной И.В. к административной ответственности.

Обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в соответствии со ст. 4.3 КРФ об АП судом не усматривается.

При назначении наказания суд учитывает характер и степень общественной опасности совершенного ИП Тужилкиной И.В. административного правонарушения, наличие смягчающих и отсутствие отягчающих обстоятельств, ранее ИП Тужилкина И.В. ни в чем предосудительном замечена не был, на основании чего, приходит к выводу о необходимости назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 29.9-29.10 КРФ об АП, судья,

ПОСТАНОВИЛ:

Индивидуального предпринимателя Тужилкиной Ирины Владимировны признать виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст.18.16 КРФ об АП и назначить наказание в виде административного приостановления деятельности сроком на 14 /четырнадцать/ суток.

Приостановить деятельность индивидуального предпринимателя Тужилкиной Ирины Владимировны по месту фактической деятельности на территории продуктового магазина по адресу: <адрес>

Срок наказания исчислять с момента фактического приостановления деятельности.

Постановление может быть обжаловано в Московский областной суд через Мытищинский городской суд в течение 10 суток со дня его оглашения или получения копии постановления.

Судья Н.А. Матросов

Суд:

Мытищинский городской суд (Московская область)

Судьи дела:

Матросов Николай Александрович (судья)

Решение от 9 ноября 2020 г. по делу № А24-4528/2020
Арбитражный суд Камчатского края (АС Камчатского края)

АРБИТРАЖНЫЙ СУД КАМЧАТСКОГО КРАЯ
Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

Дело № А24-4528/2020

09 ноября 2020 года

г. Петропавловск-Камчатский

Резолютивная часть решения объявлена 05 ноября 2020 года.

Арбитражный суд Камчатского края в составе судьи Копыловой А.А., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Сновидовой Л.А., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Тарк» (ИНН 2543001603, ОГРН 1122543001844) к федеральному государственному казенному учреждению «Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по восточному арктическому району» (ИНН 4101169459, ОГРН 1154101001757) о признании незаконными и отмене постановлений от 07.09.2020 по делам об административном правонарушении № 18900009860200006199, № 18900009860200006202

при участии:

от заявителя:

Новиков В.В. — представитель по доверенности от 21.09.2020
(сроком на 1 год),

от административного органа:

Лукиянов Д.В. — представитель по доверенности № 272/20 от
14.04.2020 (сроком до 31.01.2023),

УСТАНОВИЛ:

общество с ограниченной ответственностью «Тарк» (далее — заявитель, ООО «Тарк», общество) обратилось в Арбитражный суд Камчатского края с заявлением к федеральному государственному казенному учреждению «Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по восточному арктическому району» (далее — заинтересованное лицо, ПУ ФСБ России по Восточному Арктическому району) о признании незаконными и отмене постановлений от 07.09.2020 по делам об административном правонарушении № 18900009860200006199, № 18900009860200006202.

Определением от 05.11.2020 суд выделил в отдельное производство требование ООО «Тарк» о признании незаконными и отмене постановления ПУ ФСБ России по Восточному Арктическому району от 07.09.2020 № 18900009860200006202, с присвоением делу № 24-5287/2020.

Представитель ООО «Тарк», участвующий в судебном заседании с использованием системы видеоконференц-связи, требования, указанные в заявлении, поддержал в полном объеме.

Представитель ФГКУ «ПУ ФСБ по восточному арктическому району» требования ООО «Тарк» не признал по основаниям, изложенным в отзыве.

Заслушав доводы лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела и оценив представленные доказательства, суд установил следующее.

Как следует из материалов дела, судно РС «Комбриг Мальченко», принадлежащее на праве собственности ООО «Тарк», 16.02.2020 в 21 час 45 минут в географических координатах 55°19,2' СШ 148°56,0' ВД пересекло линию внешней границы исключительной экономической зоны РФ на вход, не выполнив при этом обязанности по направлению информации в пограничный орган о предполагаемом времени пересечения.

Признав, что Общество нарушило подпункт 3 пункта 9 главы II Порядка прохождения контрольных пунктов (точек) российскими и иностранными судами и иными плавучими средствами, осуществляющими рыболовство и следующими в исключительную экономическую зону Российской Федерации и выходящими из нее, утвер-

жденного приказом ФСБ России от 13 декабря 2019 года № 605, подпункт 12 пункта 2 статьи 12.4 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 07.08.2020 заместителем военного прокурора 310 военной прокуратуры гарнизона подполковником юстиции Тумаковым В.В. вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 18.6 КоАП РФ.

07.09.2020 государственным инспектором Российской Федерации по государственному контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов отделения режимно-контрольных мероприятий ПУ ФСБ России по восточному арктическому району вынесено постановление по делу об административном правонарушении № 18900009860222226199, согласно которому ООО «Тарк» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 18.6 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 200 000 рублей.

Не согласившись с вынесенным постановлением, Общество оспорило его в судебном порядке, обратившись в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Согласно части 6 статьи 210 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд в судебном заседании проверяет законность и обоснованность оспариваемого решения, устанавливает наличие соответствующих полномочий административного органа, принявшего оспариваемое решение, устанавливает, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, соблюден ли установленный порядок привлечения к ответственности, не истекли ли сроки давности привлечения к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

В силу части 7 статьи 210 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа арбитражный суд не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое решение в полном объеме.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Феде-

рации» (далее — Закон № 191-ФЗ) под исключительной экономической зоной Российской Федерации (далее — исключительная экономическая зона) понимается морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным настоящим Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

Статьей 12.4 Закона № 191-ФЗ установлены права и обязанности лиц, осуществляющих рыболовство в исключительной экономической зоне. В частности, в силу подпункта 12 пункта 2 данной статьи такие лица обязаны проходить контрольные пункты (точки) и соблюдать порядок их прохождения, установленные федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и федеральным органом исполнительной власти в области обороны.

Приказом ФСБ России от 13.12.2019 № 605 «Об установлении контрольных пунктов (точек) и утверждении порядка прохождения контрольных пунктов (точек) российскими и иностранными судами и иными плавучими средствами, осуществляющими рыболовство и следующими в исключительную экономическую зону Российской Федерации и выходящими из нее» утвержден Порядок прохождения контрольных пунктов (точек) российскими и иностранными судами и иными плавучими средствами, осуществляющими рыболовство и следующими в исключительную экономическую зону Российской Федерации и выходящими из нее (далее — Порядок).

Согласно подпункту 3 пункта 9 главы II Порядка российские суда, осуществляющие рыболовство, при условии направления капитанами этих судов не позднее чем за 8 часов до предполагаемого времени пересечения линии внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации или заменяющей ее делимитационной линии информации телефонограммой, по факсимильной связи или электронной почте в пограничный орган, в ведении которого находится контрольный пункт (точка) (приложение к Порядку), могут пересекать линию внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации или заменяющую ее делимита-

ционную линию без прохождения контрольных пунктов (точек) в случаях следования: в район (анклав) за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, расположенный в центральной части Охотского моря и ограниченный в сторону берега линиями, совпадающими с линией внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации в Охотском море, а также при следовании из него.

Уведомление направляется в ближайший к месту пересечения государственной границы Российской Федерации на море пограничный орган по факсимильной связи либо по электронной почте.

При фактическом пересечении государственной границы Российской Федерации на море капитан судна по радиосвязи, факсимильной связи либо по электронной почте уведомляет пограничный орган (подразделение пограничного органа) о времени и географических координатах места пересечения им государственной границы Российской Федерации на море (пункт 15 Правил № 341).

Согласно статье 18.6 КоАП РФ нарушение судами рыбопромыслового флота порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей.

Объективной стороной указанного правонарушения является нарушение лицом, которому принадлежит судно рыбопромыслового флота, предусмотренного законодательством порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Объектом указанного правонарушения является установленный законодательством порядок прохождения установленных контрольных пунктов (точек) при пересечении внешней границы исключительной экономической зоны Российской Федерации.

В соответствии со статьей 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица,

привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными данным Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Имеющиеся в материалах дела доказательства (копия судового журнала № 38/6389, протокол об административном правонарушении от 20.02.2020 (УИН 18900009860190003697), схема движения РС «Комбриг Мальченко» и другие доказательства) подтверждают в своей совокупности, что 16.02.2020 принадлежащее Обществу судно РС «Комбриг Мальченко» пересекло внешнюю границу исключительной экономической зоны без передачи не позднее чем за 8 часов до предполагаемого времени пересечения линии внешней границы исключительной экономической зоны соответствующей информации в пограничный орган, в ведении которого находится контрольный пункт (точка), что образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 18.6 КоАП РФ.

Доказательств невозможности исполнения обществом требований указанного Порядка в силу чрезвычайных событий и обстоятельств, которые оно не могло предвидеть и предотвратить при соблюдении той степени заботливости и осмотрительности, которая от него требовалась, в материалы дела не представлено.

Довод заявителя о том, что общество не подлежит привлечению к административной ответственности, поскольку обязанность направить в пограничный орган уведомление о предполагаемом прохождении контрольных пунктов (точек) возложена на капитана судна, подлежит отклонению, так как все действия юридического лица опосредованы и выражаются в действиях тех должностных лиц (работников), которые в силу закона, трудового договора, учредительных и иных документов представляют это лицо в отношениях с третьими лицами и выступают от его имени, принимают решения и осуществляют управление. Все действия работника юридического лица рассматриваются как действия этого лица.

Материалами дела подтверждается, что на дату совершения вменяемого административного правонарушения капитан судна РС «Комбриг Мальченко» Коридзе Д.В. состоял в трудовых отношениях с Обществом, являлся его должностным лицом, действовал от имени и в интересах Общества.

Общество обладало всеми необходимыми организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями в отношении использования и производственной эксплуатации судна РС «Комбриг Мальченко», имело возможность и обязано принять все зависящие меры по соблюдению капитаном судна требований действующего законодательства.

При этом суд учитывает, что ответственность за административное правонарушение по 18.6 КоАП РФ наступает вне зависимости от вины конкретных должностных лиц Общества. Неисполнение данными должностными лицами (в рассматриваемом случае капитаном судна) своих должностных обязанностей не исключает возможности привлечения самого юридического лица к административной ответственности в силу части 3 статьи 2.1 названного Кодекса.

При таких обстоятельствах, суд приходит к выводу, что действия Общества правомерно квалифицированы административным органом по статье 18.16 КоАП РФ, вина Общества в совершении данного правонарушения доказана.

Довод заявителя о том, что действие Порядка не распространяется на судно «Комбриг Мальченко», поскольку последнее является приемотранспортным, а не рыболовным судном, предназначенным для транспортировки груза (перевозки) замороженной рыбной продукции, а не для уловов водных биоресурсов, подлежит отклонению по следующим основаниям.

В силу пункта 10 статьи 1 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон № 166-ФЗ) под промышленным рыболовством понимается предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов.

Согласно пункту 2 статьи 7 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации под судами рыбопромыслового флота понимаются обслуживающие рыбопромысловый комплекс суда, используемые для рыболовства, а также примотранспортные, вспомогательные суда и суда специального назначения.

В пункте 9 статьи 1 Закона № 166-ФЗ указано, что рыболовство — это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Таким образом, рыболовство — это установленный законом комплекс действий, в который включается, в том числе и транспортировка уловов, в связи с чем требования соблюдения порядка прохождения установленных контрольных пунктов (точек) распространяется, в том числе и на заявителя.

Существенных нарушений процессуальных требований при производстве и при рассмотрении дела об административном правонарушении, которые не позволили всесторонне, полно и объективно административному органу рассмотреть дело, арбитражным судом не установлено.

Привлечение общества к ответственности произведено административным органом в пределах срока давности привлечения к административной ответственности, установленного частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ, размер штрафа определен административным органом в минимальном размере, установленном санкцией статьи 18.6 КоАП РФ.

Учитывая факт совершения обществом правонарушения, посягающего на интересы государства в области режима Государственной границы, руководствуясь статьей 2.9 КоАП РФ, а также разъяснениями, содержащимися в пункте 18 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», суд не усматривает оснований для признания совершенного правонарушения малозначительным.

Вместе с этим, в соответствии с частью 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером

совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II названного Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлениях от 15.07.1999 № 11-П, от 11.03.1998 № 8-П и от 12.05.1998 № 14-П отметил, что санкции должны отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности.

Законодатель, установив названные положения в Кодексе, тем самым предоставил возможность, в том числе суду, органу, должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении, индивидуализировать наказание в каждом конкретном случае.

При этом назначение административного наказания должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в пределах нормы, предусматривающей ответственность за административное правонарушение, именно той меры государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

Согласно положениям части 2 статьи 211 АПК РФ в случае, если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения

конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий, суд принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения.

Пункт 19 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» разъяснил, что при рассмотрении заявления об оспаривании постановления административного органа о привлечении к административной ответственности судам необходимо исходить из того, что оспариваемое постановление не может быть признано законным, если при назначении наказания не были учтены обстоятельства, указанные в частях 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ. Суд, установив отсутствие оснований для применения конкретной меры ответственности и руководствуясь частью 2 статьи 211 АПК РФ, принимает решение о признании незаконным и об изменении оспариваемого постановления в части назначения наказания.

Принимая во внимание, что общество является субъектом малого предпринимательства, обстоятельства, отягчающие административную ответственность, отсутствуют, суд считает, что в рассматриваемом случае назначение юридическому лицу административного наказания в размере 200 000 рублей не отвечает вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям справедливости и соразмерности, а также дифференциации в зависимости от тяжести содеянного, компенсационного характера применяемых санкций, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, в связи с чем считает возможным на основании части 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ назначить ООО «Тарк» наказание в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

При этом суд исходит из того, что наказание в виде штрафа в указанном размере с учетом конкретных обстоятельств настоящего дела сможет обеспечить достижение целей административного наказания.

Вопрос о распределении судебных расходов по оплате государственной пошлины судом не решался, поскольку в силу части 4 статьи 208 АПК РФ заявление об оспаривании решения административного

органа о привлечении к административной ответственности государственной пошлиной не облагается.

Руководствуясь статьями 167–170, 176, 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд,

РЕШИЛ:

постановление федерального государственного казенного учреждения «Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по восточному арктическому району» (ИНН 4101169459, ОГРН 1154101001757) от 07.09.2020 по делу об административном правонарушении № 18900009860200006199 признать незаконным и изменить в части назначения административного наказания, установив обществу с ограниченной ответственностью «Тарк» (ИНН 2543001603, ОГРН 1122543001844) меру административной ответственности в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

Решение может быть обжаловано в Пятый арбитражный апелляционный суд через Арбитражный суд Камчатского края в срок, не превышающий десяти дней со дня принятия решения, а также в Арбитражный суд Дальневосточного округа через Арбитражный суд Камчатского края в срок, не превышающий двух месяцев со дня вступления решения в законную силу.

Судья А.А. Копылова

Суд:

АС Камчатского края (подробнее)

Истцы:

ООО "ТАРК" (ИНН: 2543001603) (подробнее)

Ответчики:

федеральное государственное казенное учреждение "Пограничное управление Федеральной службы безопасности Российской Федерации по восточному арктическому району" (ИНН: 4101169459)

Иные лица:

Арбитражный суд Приморского края

Судьи дела:

Копылова А.А. (судья)

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Дробов Дмитрий Евгеньевич,
кандидат экономических наук

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ
НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-610-2



9 785918 376102 >

Подписано в печать 14.11.2022. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая 10 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 77/22

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1