

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

Современная нестабильная политическая ситуация в мире, участившиеся случаи вооруженных столкновений и массовых протестов в ряде стран напрямую влияет на уровень миграции в мире и миграционную обстановку в России, в частности. Анализ современной научной литературы, публикаций в средствах массовой информации свидетельствует об отсутствии единого подхода к миграционной политике, ее оценке, способах реализации. В статье рассматривается проблема нарастающего миграционного кризиса, его угроза национальной безопасности и актуальность применения и совершенствования административной ответственности за нарушения миграционного законодательства РФ. Приведены статистические данные об объеме миграционных потоков, проанализирована зависимость экономики от уровня незаконной миграции; перечислены актуальные проблемы по применению мер административной ответственности, проведен анализ практики применения административного выдворения.

Ключевые слова: миграция, миграционный кризис, административная ответственность, административное выдворение, административное приостановление деятельности, национальная безопасность.

Согласно Указу Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» среди основных угроз государственной и общественной безопасности объявлена организация незаконной миграции. Под обеспечением национальной безопасности в документе понимается реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов. Для решения вопросов в сфере миграции, укреплению позиции и влияния государственных органов на текущую ситуацию, вырабатывается государственная миграционная политика, которая может как способствовать развитию государства, так и тормозить его. Так, в 2015 г. в Европе значительно обострился миграционный кризис: практически неконтролируемый поток беженцев из стран Ближнего Востока, Северной Африки, из Афганистана, из других регионов хлынул в страны Европейского Союза, после чего был зафиксирован всплеск преступности, конфликты на национальной и религиозной почве, социальное напряжение.

* Тумурова Арюна Мункожаргаловна – магистрант, кафедра государственного и административного права, юридический институт, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: aryuuna.tum@ya.ru.

За 12 месяцев 2015 г. на территорию Российской Федерации въехало 17 млн иностранных граждан, находилось фактически в декабре 2015 г. около 10 млн иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом привлечено к административной ответственности 2 млн чел., закрыт въезд 480 тыс. иностранцев, выдворено и депортировано 117 тыс. иностранных граждан. По разным данным, нелегально на территории России находится 4 млн мигрантов. С учетом того, что все население России составляет порядка 146 млн чел., общее число мигрантов в России достигает 8 % от общей численности населения России [9].

Если проанализировать экономическую сторону незаконной миграции, можно выявить множество краеугольных камней, связанных с убытками или, скорее, недополученной прибылью. Так, средняя ежемесячная зарплата мигранта в России: 30000 р., в год он заработает 360000 р. Оплачено налога на доходы физических лиц авансовыми платежами на сумму 29 млрд р. Ежегодный валовый доход мигрантов составляет от 3,6 трлн до 6,1 трлн р. С этих денег граждане России бы уплатили в виде налогов и сборов в бюджет и иные фонды от 1,62 трлн до 2,75 трлн р. Это прямые потери федерального бюджета, пенсионного и других фондов от замещения граждан России мигрантами. При этом не следует забывать, что нелегально в России находятся около 4 млн иностранных граждан, а значит доход в бюджет государства они не приносят.

В России основную часть миграционного потока составляют иностранные граждане, занятые на низкоквалифицированной работе – рабочие, имеющие среднее или не имеющие образования. Чаще всего такие мигранты не владеют, или владеют русским языком крайне плохо, они не имеют даже минимальных правовых знаний, знаний особенностей российского общежития, русской культуры и истории. Именно эта группа мигрантов является питательной почвой для пропаганды радикальных исламистских идеологий, экстремистской деятельности. Причем пропаганда эта ведется прямо на территории России, в общинах мигрантов, и, как правило, финансируется из внешних источников.

Реализация принятых в 2012–2015 гг. законов в части касающейся противодействия незаконной миграции и нелегальной трудовой деятельности мигрантов способствовала позитивному развитию миграционной обстановки. Наиболее действенными регуляторами миграционных потоков стали меры по закрытию въезда потенциальным нарушителям, а также установление ограничения продолжительности непрерывного временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, имеющих право въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, периодом 90 суток из каждых 180 суток. Тем самым пресечен популярный ранее механизм легализации «въезд и выезд» каждые 90 суток фактически работающих мигрантов. Также установлен законодательный контроль над соответствием заявленной и фактической цели въезда.

Необходимо отметить, что иностранные граждане, ставшие нелегальными мигрантами, въехали в нашу страну законно, это означает, что в основном совершаются два вида нарушений миграционного законодательства: превышение установленных законом сроков пребывания и несоблюдение установленного порядка осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами [5].

Безусловно, всегда есть заинтересованные стороны, которые препятствуют приобретению мигрантами законного правового статуса. Прежде всего, это работодатели, использующие дешевый нелегальный труд иностранцев, а также различного рода посредники, зачастую соотечественники трудовых мигрантов, в силу этнической общности и владения языком пользующиеся их доверием. Такие посредники фактически выступают организаторами незаконной миграции.

Именно поэтому последние изменения, внесенные в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях связаны с возложением тяжести ответственности на работодателей, причем административное наказание за нарушения миграционного законодательства одно из самых суровых в Кодексе – максимальный размер штрафа за незаконное привлечение к трудовой деятельности одного иностранного гражданина для юридического лица составляет один миллион рублей, предусмотрено административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Кодекс предусматривает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за такие нарушения как:

- нарушение установленных правил въезда в Российскую Федерацию, нарушение правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации (ч. 1 ст. 18.8);

- отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания (ч. 1.1 ст. 18.8);

- несоответствие заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий (ч. 1.2 ст. 18.8);

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности без разрешения на работу либо патента, либо по профессии, не указанной в разрешении на работу или патенте, либо осуществление трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч. 1 ст. 18.10);

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента (ст. 18.20) и т.д.

Административная ответственность юридических или физических лиц, являющихся работодателями иностранных граждан или лиц без гражданства, либо принимающей (приглашающей) стороной:

- нарушение установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы (ч. 1 ст. 18.9);

- неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета (ч. 4 ст. 18.9);

– привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии разрешения на работу либо патента, либо привлечение по профессии, не указанной в разрешении на работу или патенте, либо привлечение вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание (ч. 1 ст. 18.15);

– привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства без получения в установленном порядке разрешения на привлечение и использование иностранных работников (ч. 2 ст. 18.15);

– неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления 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 (ч. 3 ст. 18.15) и др. [6].

Основными видами административных наказаний, предусмотренными за данные нарушения, являются административные штрафы, причем для физических лиц минимальный размер составляет две тысячи рублей, для должностных – от двадцати пяти, для юридических – от двухсот пятидесяти тысяч рублей. Максимальный размер штрафа предусмотрен за неуведомление или нарушение формы уведомления об исполнении обязательств по выплате заработной платы высококвалифицированным специалистам – размер штрафа может достигать одного миллиона рублей, причем ответственность наступает в отношении каждого иностранного гражданина или лица без гражданства в отдельности.

Такой вид наказания, как административное приостановление деятельности, был установлен в российском административном законодательстве сравнительно недавно, с 2007 г., для работодателей, нарушивших порядок привлечения и использования иностранных работников. Этот вид наказания применяется по судебному решению на срок до 90 суток. Однако минимальный срок приостановления деятельности законодательством не определен, поэтому в том случае, если суд принимает решение о приостановлении деятельности на 3 дня, это наказание не ощутимо для хозяйствующего субъекта. Поэтому при применении данной меры возникают коррупционные риски, и представляется, что эта норма Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нуждается в совершенствовании.

Одна из мер противодействия незаконной миграции – возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших миграционное законодательство, в страну их гражданской принадлежности. Российское законодательство предусматривает такие формы принудительного возвращения, как административное выдворение, депортация и реадмиссия.

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством

вом РФ, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ [6]. Данная мера административного наказания может устанавливаться только на федеральном уровне в качестве как основной, так и дополнительной санкции. Данное наказание, помимо нарушений правил пребывания на территории Российской Федерации, предусмотрено за незаконное приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ, их пропаганду, потребление [4].

В статистике Судебного департамента при Верховном суде РФ фиксируется число решений судов первой инстанции по административному выдворению иностранных граждан. Так, за 2012 г. по России оно составило 45 227, а в 2015 г. 177 821. Всего за последние три года (с 2013 г. по 2015 г. включительно) судами Российской Федерации было принято 513 289 решений об административном выдворении. Из них подавляющее большинство, а именно 503 873 или 98 % были приняты по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ [10].

При этом многочисленные вопросы вызывает применение процедуры административного выдворения на практике, что сопровождается нарушениями прав иностранных граждан. Среди нарушений особое место занимает лишение граждан, которые подвергаются процедуре выдворения, права на справедливый суд. Судебные заседания, на основании решений которых массово выдворяются иностранные граждане, часто проходят с многочисленными нарушениями процедур, установленных КоАП РФ. Среди зафиксированных нарушений следует отметить: проведение коллективных рассмотрений без должного изучения обстоятельств каждого дела, отсутствие обязательного оглашения протокола об административном правонарушении и судебного решения, рассмотрение дел без привлечения переводчика [9]. Также распространены случаи, когда личность иностранного гражданина устанавливается с его слов и никакими объективными данными не подтверждается. Судьи не всегда учитывают, что в силу ч. 1 ст. 26.1 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания не может быть вынесено в отношении лица, личность которого не установлена [3].

Решения судей о назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ не всегда мотивированы и подтверждены данными, свидетельствующими о действительной необходимости применения к лицу столь суровой меры ответственности, а также ее соразмерности в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в административном процессе. Проблема обостряется еще и тем, что, принимая такие решения, судьи редко учитывают нормы международного права, которые устанавливают общий режим механизма защиты каждого, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства. Прежде всего речь идет о Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., серьезно ограничивающей перечень оснований, при наличии которых высылка лица за пределы государства может быть признана правомерной. В содержательном плане под установленные в ней критерии высылки подпадает и административное выдворение [2].

В результате Верховный Суд РФ создал ряд прецедентов, которые позволяют не применять административное выдворение к лицам, которые состоят в

браке с гражданами РФ или имеют несовершеннолетних детей (близких родственников), являющихся гражданами либо проживающих на территории РФ. Верховный Суд РФ обосновывает свою позицию тем, что применение данного наказания противоречит положению ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (г. Рим, 4 ноября 1950 г.), согласно которой каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни [1].

По мнению некоторых судей Конституционного Суда РФ, следовало оценить выдворение как «несоразмерное ограничение конституционных прав», поскольку такое наказание, вопреки миграционным правилам, влечет аннулирование вида на жительство – с ним нельзя находиться за пределами РФ более полугода. Иные выступают против послаблений в привлекательных для миграции местностях. По мнению судьи, государство не вправе вести себя «великодушно и жертвенно» в ущерб «службе, на которую поставила его Конституция» [8].

Иностранец или лицо без гражданства, подвергшийся административному выдворению из РФ, сможет вернуться обратно не раньше, чем через пять лет, что является серьезным вмешательством со стороны государства в осуществление права на уважение семейной жизни. Смягчение судьей административного наказания возможно лишь если у иностранного гражданина, которому вменено нарушение миграционного законодательства, имеются близкие родственники-граждане России или если возвращаться на родину ему опасно, и он может убедить в этом суд. Только при наличии одного из этих двух обстоятельств иностранец имеет шанс получить в качестве административного наказания только штраф без выдворения.

Исходя из частоты применения такой меры наказания, жесткой позиции судей и множества возникающих проблем, можно сделать выводы о том, что введение административного выдворения стало важным инструментом при решении как внутривнутриполитических, так и геополитических задач. Миграционная политика Российской Федерации мало ориентирована на интеграцию, и в своем большинстве решает проблемы с помощью ужесточения контроля. Невольно суды становятся одним из инструментов по реализации миграционной политики, которая заключается в регулировании численности иностранных граждан, особенно определенных государств, на территории Российской Федерации. Регулирование происходит не через визовые и пограничные процедуры, а через сотни тысяч административных выдворений и еще более многочисленные запреты на въезд.

Безусловно, привлечение к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства является своеобразным барьером государства для защиты от незаконной миграции и ее последствий, при котором нарушители наказываются административными штрафами, выдворением, приостановлением деятельности, но при этом не оказываются привлеченными к уголовной ответственности. Президент Российской Федерации Владимир Путин на заседании Совета Безопасности называл три основных направления противодействия экстремизму – повышение внимания к межнациональным отношениям, работу с молодежью и совершенствование миграционной политики, поскольку «незаконная, неконтролируемая миграция – это питательная среда для преступности». Несмотря на то, что в органах, занимающихся вопросами ми-

грации, достаточно хорошо построена система наблюдения за миграционными потоками, фиксации правонарушений, и, фактически, каждый иностранный гражданин зарегистрирован в нескольких базах данных, остаются нерешенными многие вопросы.

Анализ ситуации свидетельствует о том, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в сфере миграции, позволяющего системно решать весь перечень вопросов, относящихся к миграционной политике. Эффективное решение проблем, связанных с незаконной миграцией, возможно только при наличии качественного миграционного законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях, и существования оптимального механизма его реализации.

Список использованной литературы

1. Зайцев Р. Я. Проблемы назначения административного выдворения за пределы РФ // Административное право и процесс. – 2015. № 9. – С. 51.
2. Панкова О. В. Административное выдворение в системе мер государственного принуждения: проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс.
3. Пушкарская А. Миграционный пережим // Газета «Коммерсантъ». – 2016. – № 49. – С. 3.
4. Степанов А. В. Миграционная безопасность Российской Федерации на современном этапе: содержание, проблемы, предложения // Административное право и процесс. – 2013. № 3. – С. 15.
5. Степанов А. В. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ: понятие, содержание, направления противодействия // Административное право и процесс. 2013. – № 8. – С. 21.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 14.12.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1.
8. Постановление Верховного Суда РФ от 20 мая 2013 г. № 88-АД13-2.
9. URL: <https://www.fms.gov.ru>.
10. URL: <http://www.cdep.ru>.
11. URL: <http://refugee.ru/publications/administrativnye-vydvoreniya-iz-rossii-sudebnoe-razbiratelstvo-ili-massovoe-izgnanie>.