

УДК 342.9

**К. А. Дубовец**

*УВМ ГУ МВД России по Алтайскому краю*

## **Проблемы привлечения к административной ответственности лиц за нарушение законодательства в сфере осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации**

**АННОТАЦИЯ.** *Введение.* Рассматривается один из актуальных вопросов правоприменения и административно-правовой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации – анализ проблем привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства, регламентирующего осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства. Актуальность настоящей статьи обусловлена существующими пробелами законодательства в рассматриваемой сфере, указывающими на необходимость совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства.

*Цель исследования.* Изучение отдельных аспектов института административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение законодательства, регламентирующего осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

*Методологическая основа.* Автором использованы различные обще- и частнонаучные методы познания – диалектико-материалистический, логико-юридический, системно-структурный, формально-логический и формально-юридический методы.

*Результаты.* Действующее миграционное, уголовное, налоговое, гражданское законодательство, регулирующее порядок осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации, имеет ряд несовершенств, влекущих уклонение правонарушителей от ответственности. Кроме того, пробелы законодательства делают практически невозможным применение мер административного воздействия сотрудниками органов внутренних дел и иных контролирующих органов в отношении работодателей, не исполняющих требования законодательства Российской Федерации.

Предложенные пути преодоления пробелов в праве в рассматриваемой сфере посредством совершенствования действующего законодательства указывают на теоретическую и практическую значимость проведенного исследования, направленного, в том числе и на совершенствование административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** иностранные граждане, трудовая деятельность, административная ответственность, миграционное законодательство, Российская Федерация.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Дубовец К. А. Проблемы привлечения к административной ответственности лиц за нарушение законодательства в сфере осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2020. № 1 (49). С. 104.

**K. A. Dubovets**

*Office of Migration of the Main Office of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
in the Altai Territory*

## **Specific features of administrative responsibility for violation of the law controlling the implementation of labor activity in the territory of the Russian Federation by foreign citizens and stateless people**

**ABSTRACT.** *Introduction.* The presented article is devoted to one of the topical issues of law enforcement and administrative activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation – the analysis of the problems of bringing to administrative liability for violation of the law governing the implementation of labor activities in

the Russian Federation by foreign citizens and stateless persons. The relevance of this article is due to existing gaps in the legislation in this area, indicating the need to improve mechanisms for the prevention, detection and suppression of violations of migration legislation.

*Aim of the research.* The study of certain aspects of the institution of administrative liability of foreign citizens and stateless persons for violation of the law governing the implementation of labor activities in the Russian Federation.

*Methodological basis.* The author used various general and scientific methods of cognition: dialectical and materialistic, logical and legal, systemic and structural and formal methods.

*Results.* The current migration, criminal, tax, civil legislation governing the arrangements for foreign citizens and stateless persons of work on the territory of the Russian Federation has a number of imperfections that lead the evasion of offenders from responsibility. In addition, legislative gaps make it practically impossible to apply administrative measures by employees of internal affairs bodies and other regulatory bodies to employers who do not comply with the requirements of the legislation of the Russian Federation.

The proposed ways to bridge the gaps in law in this area by improving the current legislation, indicate the theoretical and practical significance of the study. It is aimed to improve the administrative and jurisdictional activities of the internal affairs bodies.

**KEYWORDS:** foreign citizens, labor activity, administrative responsibility, migration legislation, Russian Federation.

**FOR CITATION:** Dubovets K. A. Specific features of administrative responsibility for violation of the law controlling the implementation of labor activity in the territory of the Russian Federation by foreign citizens and stateless people // Scientific portal of the Russia Ministry of the Interior. 2020. № 1 (49). P. 104 (in Russ.).

В условиях нестабильной экономической ситуации некоторых государств постсоветского пространства, сопровождающейся ежегодным приростом трудоспособного населения, не способного найти рабочие места в стране своего проживания, многие граждане вынуждены уезжать на заработки в Российскую Федерацию, часто на низкооплачиваемую физическую работу, не требующую высокой квалификации.

Значительные по своим объемам миграционные потоки определяют необходимость совершенствования механизмов управления миграционными процессами и контроля над ними, что обуславливает содержание миграционной политики государства, эффективность которой зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, результативности мер противодействия коррупции при осуществлении государственного контроля (надзора) и предоставлении государственных услуг в сфере миграции, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы<sup>1</sup> (далее – Концепция миграционной политики) отмечено, что совершенствование миграционного законодательства Российской Фе-

дерации предполагает установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

Современная миграционная политика Российской Федерации начала формироваться в середине 90-х годов XX столетия. Обусловлено это массовым притоком мигрантов из постсоветского пространства, однако на сегодняшний день такие сферы, как внешняя трудовая миграция, остаются недостаточно урегулированы на законодательном уровне, что создает препятствия деятельности сотрудников надзорных органов по применению отдельных механизмов профилактики правонарушений без лишних на то затрат бюджетных средств.

Для обеспечения режима законности в сфере миграционных отношений, и в частности в сфере внешней трудовой миграции, широко применяются меры административного принуждения.

Практика показывает, что зачастую иностранный гражданин и его работодатель, формально совершающие действия (бездействие), содержащие признаки административного правонарушения, ввиду отсутствия четко закрепленных норм должной административной ответственности не несут.

Одним из примеров является привлечение иностранного гражданина к административной ответственности по ст. 18.20 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ)<sup>2</sup> в целях профилактики

<sup>1</sup> См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы : Указ Президента Рос. Федерации от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45, ст. 6917.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

своевременного обращения за выдачей патента и, как следствие, поступления соответствующих средств в бюджет от уплаты налога. Санкция статьи предусматривает наложение на иностранного гражданина штрафа от 10 до 15 тыс. руб., что в разы больше, чем за иные нарушения миграционных правил иностранными гражданами. Значительная часть въезжающих иностранных граждан начинают поиски работы с первого дня своего пребывания, большая часть приезжают без денежных средств и пытаются заработать на оформление патента на территории России. Назначение наказания в таком размере является своего рода компенсацией недополученных налогов за работу по патенту.

Зачастую, желая уклониться от ответственности за нарушение миграционного законодательства, при пересечении государственной границы Российской Федерации иностранный гражданин в миграционной карте указывает в качестве цели визита «работу», но по объективным причинам либо имея умысел на уклонение от оформления патента и уплаты соответствующего налога, в подразделение по вопросам миграции по месту своего пребывания в тридцатидневный срок не обращается. Для дальнейшего своего пребывания свыше установленных законом 90 дней такой гражданин следует к ближайшему пункту пропуска государственной границы, выезжает и въезжает вновь. К примеру, в субъектах Российской Федерации, граничащих с Республикой Казахстан, такие действия для иностранного гражданина не несут больших временных и финансовых затрат, а только освобождают его от административной ответственности по ст. 18.20 КоАП РФ.

Исходя из того, что иностранный работник – это иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность<sup>3</sup>, целесообразнее исчисление срока его пребывания в соответствии с положениями ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», где срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется суммарно с даты въезда в Российскую Федерацию, а не фактом последнего пересечения государственной границы, являющейся, по сути, новой точкой отсчета для обращения за выдачей патента.

Ежегодное уменьшение количества квот на выдачу разрешений на временное проживание в Российской Федерации приводит к тенденции увеличения числа получивших патент с целью дальнейшего продления срока пребывания женщин, чьи мужья получили разрешительные документы на право осуществления трудовой деятельности. Как правило, такие женщины, проживая с мужьями, воспитывая совместных детей, на территории Российской Федерации работать не планируют, к категории «члены семьи» федеральное законодательство их не относит. Несмотря на наличие патента, пребывание по частным делам не соответствует заявленной цели въезда в Российскую Федерацию, фактически осуществляемой в период пребывания деятельности или роду занятий, и образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ.

За привлечением к административной ответственности таких лиц по ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ следует другая мера административного воздействия – сокращение срока пребывания в Российской Федерации в соответствии с п. 21.5 приказа МВД России от 18 декабря 2017 г. № 933 «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Одной из целей и задач миграционной политики является обеспечение соблюдения разумного баланса государственных, общественных и частных интересов. Важно сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают требования законодательства Российской Федерации.

Четкий алгоритм действий сотрудника органов внутренних дел в такой ситуации законодателем не установлен, им могут применяться все перечисленные административные меры с учетом рисков изменения статуса иностранца на нелегального мигранта, возможных расходов государ-

<sup>3</sup> См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ МВД России от 18 дек. 2017 г. № 933 : зарегистрировано в Минюсте России 22 янв. 2018 г. № 49699 // СПС КонсультантПлюс.

ства на депортацию или выдворение или приниматься решения о продлении срока пребывания такому иностранному гражданину и получении в бюджет соответствующих денежных средства от уплаты налога за патент.

Основными направлениями миграционной политики в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции являются совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, а также обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников.

Опосредованно вопросы трудовых отношений с иностранными гражданами регулируются упомянутым выше Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». До настоящего времени нормы процедурного характера, такие как порядок заключения и прекращения гражданско-правового договора с иностранным гражданином, не урегулированы.

Отсутствие как такового института гражданско-правовых отношений с иностранными гражданами дает возможность юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям освободить себя от предоставления им прав и гарантий, предусмотренных трудовым законодательством, уплаты установленных налогов и сборов, фактически вступая с иностранными гражданами в трудовые отношения, оставляя трудящегося иностранного гражданина социально незащищенным.

Главой 50.1 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>5</sup> установлены особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, четко определены сроки заключения и расторжения трудового договора, при этом для заказчика работ (услуг) такие правила на законодательном уровне не установлены.

Отсутствие жалоб иностранных граждан на несоблюдение их прав и гарантий не дает федеральным органам исполнительной власти ос-

нований для привлечения недобросовестных работодателей к ответственности за нарушения требований налогового и трудового законодательства Российской Федерации, а также мешает наведению правопорядка в миграционной сфере.

Бездействие заказчика работ (услуг), развившееся в неисполнении обязанности по уведомлению территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о прекращении соответствующего договора с иностранным гражданином, у которого закончился срок действия патента, разрешения на временное проживание, вида на жительство либо названные документы на законных основаниях были аннулированы, образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Основные затруднения в правоприменительной практике возникают при получении и процессуальном закреплении юридически значимых для административного производства сведений. Так, на стадии опроса одни лица, в отношении которых ведутся дела, свою вину признают, уведомляя контрольно-надзорный орган о дате прекращения соответствующих отношений. Позицией защиты других является отсутствие обязанности заказчика работ (услуг) по прекращению гражданско-правовых отношений с иностранным гражданином, в том числе не имеющим законных оснований пребывания в Российской Федерации, даже в случае выезда его в страну своего постоянного проживания длительное время назад.

Давая объяснение по делу, заказчик работ (услуг) ссылается на возобновление работ на объектах строительства и иных объектах в периодах последующего пребывания в Российской Федерации другой стороной гражданско-правового договора (иностраным гражданином), устанавливая тем самым отсутствие самого факта прекращения договора. Отсутствие фактической даты совершения правонарушения исключает производство по делу об административном правонарушении.

Погодные условия отдельных регионов страны позволяют вести строительные и сельскохозяйственные работы, на которых в основном заняты иностранные граждане, не более шести месяцев в году. В периоды, когда выполнение таких работ невозможно, мигранты выезжают в государства своей гражданской принадлежности, налоги за патент не уплачивают, теряют право на выполнение условий договора, нередко выезжают вновь спустя несколько лет, сроки давности привлечения к ад-

<sup>5</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

министративной ответственности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ, соответственно истекают.

Таким образом, при привлечении к административной ответственности должностных и юридических лиц, честно исполняющих требования трудового, налогового и пенсионного законодательства Российской Федерации, наделяющих социальными и иными гарантиями иностранных работников, проблем по установлению виновных лиц и всех обстоятельств дела не возникает. К недобросовестным же работодателям применение мер административного воздействия сотрудниками органов внутренних дел и иных контролирующих органов становится невозможным.

Некоторые пробелы в законодательстве не позволяют в должной мере следовать основным направлениям, определенным Концепцией миграционной политики в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства, в том числе осуществлять регулирование ответственности лиц, в частности за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами прав на въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание), осуществление трудовой деятельности на ее территории. Одним из таких является отсутствие порядка заключения и прекращения гражданско-правового договора с иностранцем, обязанности сторон по таким договорам, а также уплаты соответствующих налогов на доходы физических лиц – граждан государств – членов Евразийского экономического союза.

Практика показывает, что большая часть граждан республик Казахстан, Кыргызстан и Армения заключают с гражданами Российской Федерации фиктивные договоры с целью продления срока пребывания на территории нашего государства и последующего приобретения гражданства без намерения работать. По сути, Российская Федерация наделяет граждан дружественных государств правами и свободами, не получая взамен соответствующих компенсаций в виде уплаченных налогов.

В соответствии со ст. 102 Налогового кодекса Российской Федерации сведения об уплаченных налогах физическими лицами составляют налоговую тайну<sup>6</sup>, порядок получения которой органами внутренних дел утвержден приказом МВД России

<sup>6</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

№ 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г.<sup>7</sup> и к компетенции подразделений по вопросам миграции либо участковых уполномоченных полиции, исполняющих контрольно-надзорную функцию, не относится. В таком случае объективно оценить обстоятельства пребывания трудящегося иностранного гражданина, размер его заработка, проверить полноту и своевременность уплачиваемых им налогов и в случае необходимости применить меры административного воздействия, такие как признание договора фиктивным, принятие законного решения об отказе в выдаче разрешения на временное проживание, вида на жительство либо в приеме в гражданство Российской Федерации, являющиеся на современном этапе действенными мерами профилактики правонарушений, миграционные органы не вправе.

Формально эти действия содержат признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ, выраженного в предоставлении недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации<sup>8</sup>, равно как и преступления, квалифицируемого по ст. 322.1 УК РФ – организация незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации<sup>9</sup>, однако институт доказывания таких правонарушений на сегодняшний день в должной мере не исследован, механизм признания договора фиктивным не разработан.

Таким образом, для заключивших такой фиктивный договор сторон в случае своевременного исполнения ими обязанности по уведомлению о заключении договора негативных правовых последствий не наступает. Обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований миграционного, трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников, в таких случаях затруднено.

<sup>7</sup> См: Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений : приказ МВД России № 495, ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г. : зарегистрировано в Минюсте России 1 сент. 2009 г. № 14675 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Тенденция к повышению правовой грамотности иностранных граждан позволяет наблюдать обстоятельства, при которых иностранный гражданин, будучи убежденным, что санкции некоторых статей КоАП РФ невелики по сравнению с выгодой, которую он может получить на территории Российской Федерации, осознанно идет на совершение противоправного деяния.

Ежегодно Правительством Российской Федерации устанавливается допустимая доля иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности. В сфере розничной торговли в нестационарных торговых объектах и на рынках, а также вне магазинов, палаток, рынков такая доля составляет 0 % общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами.

Вместе с тем фактов осуществления торговли иностранными гражданами в местах стихийной торговли (вблизи рынков, на тротуарах, в автофургонах и т. п.) меньше с годами не становится. Прибывший в Российскую Федерацию на большегрузном автомобиле с целью реализации привезенного товара гражданин соседнего государства, осуществляя торговлю (например, овощами и фруктами вдоль трасс), контрольно-кассовую технику, как правило, не применяет. Размер полученной прибыли с целью дальнейшего ее налогообложения установить невозможно, несмотря на то, что она очевидна. При этом максимальная сумма назначаемого такому иностранному гражданину административного штрафа в соответствии с санкцией ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ за несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности составляет от двух до пяти тысяч рублей.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, представляется необходимым совершенствование действующего законодательства, в частности Гражданского кодекса Российской Федерации и КоАП РФ, в целях уменьшения объемов вывоза капитала в части трансферта денежных средств, заработанных на территории Российской Феде-

рации физическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не зарегистрированными в Российской Федерации, для осуществления налогообложения в соответствующем порядке, а также реализации основных направлений миграционной политики в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

Для достижения названных целей считаем необходимым рассмотреть на законодательном уровне вопросы о дополнении ГК РФ главой, регламентирующей порядок заключения договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, в частности установить основания и сроки прекращения таких договоров с иностранными гражданами, утратившими право на пребывание в Российской Федерации либо находящимися за ее пределами длительное время, и ужесточить санкции отдельных статей КоАП РФ, в частности за осуществление иностранным гражданином несанкционированной торговли.

*Рукопись поступила в редакцию 06.09.2019, принята к публикации 26.12.2019.*

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кристина Александровна Дубовец, начальник отдела по вопросам трудовой миграции Управления по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Алтайскому краю (Российская Федерация, 656010, г. Барнаул, ул. 1-я Западная, д. 47).  
 ORCID ID: 0000-0003-2763-0566  
 E-mail: kdubovetc@mvd.ru  
 Тел.: 8 (3852) 55-89-00

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Christina A. Dubovets, Head of Labor Migration, Office of Migration of the Main Office of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Altai Territory (Barnaul, 1st Western Street, 47, 656010, Russian Federation).  
 ORCID ID: 0000-0003-2763-0566  
 E-mail: kdubovetc@mvd.ru  
 Tel.: 8 (3852) 55-89-00