

§5 АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Сизов И.Ю.

АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА НАРУШЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация: Статья посвящена исследованию отдельных особенностей привлечения юридических лиц к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. Рассмотрены вопросы назначения наказания ниже низшего предела, указанного в санкции соответствующей статьи, а также особенности привлечения к ответственности в случае несвоевременного уведомления о заключении трудового договора с иностранным гражданином. Исходя из предмета статьи, в ней рассмотрен ряд основных изменений, вступивших силу во второй половине 2014 г., которые касаются усиления ответственности юридических лиц за нарушение миграционного законодательства. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись теоретический, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Административно-правовое регулирование миграции населения является одной из самых актуальных проблем в сфере государственного управления. Обусловлено это рядом обстоятельств: демографические проблемы, недостаточная теоретическая проработанность роли и значения миграционных процессов в демографическом развитии Российской Федерации. Эти и другие проблемы провоцируют целый ряд негативных последствий в сфере обеспечения правопорядка, а также социально-экономического развития страны. Нелегальная миграция с каждым годом все больше и больше заставляет обращать на себя внимание со стороны органов государственной власти. Правительство в различных контекстах ежегодно рассматривает проблемы миграции, определяет квоты на привлечение и использование в Российской Федерации иностранной рабочей силы, решает ряд иных вопросов в сфере реализации миграционной политики. Однако, несмотря на предпринимаемые меры, говорить о решении глобальных проблем в сфере обеспечения миграции пока не приходится.

Ключевые слова: ответственность, миграция, ФМС, наказание, санкция, лицо, иностранец, депортация, выдворение, штраф.

Review: The article is devoted to the study of the peculiarities of imposition of administrative responsibility for the violation of migration laws on legal entities. The author considers the issues of infliction of punishment lower than the lowest limit stated in the corresponding article, and the peculiarities of responsibility in case of a belated notification about the conclusion of a labour contract with a foreign national. The article considers a range of changes which came into effect in the late 2014, and which relate to the enforcement of responsibility of legal entities for the violation of migration laws. The methodology of the research is based on the modern achievements of epistemology. The author uses the theoretical and the general philosophical methods (dialectics, the system approach, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, and modeling), the traditional legal methods (formal logical), and the methods used in special sociological research (the statistical method, expert evaluations, etc.). Administrative-legal regulation of migration of the population is one of the urgent problems in the sphere of state management for the following reasons: demographical problems, and insufficient theoretical study of the role and the importance of migration process in demographical development of the Russian Federation. These and other problems provoke a wide range of negative consequences in the sphere of enforcement of law and socio-economic development of the country. Every

year illegal migration attracts more and more attention of public authorities. Annually the government considers the problems of migration in different contexts, defines the quotas of foreign labour use in the Russian Federation, and solves other problems in the sphere of migration policy. But despite the measures taken, the global problems in the sphere of migration policy haven't been solved yet.

Keywords: responsibility, migration, the Federal Migration Service, punishment, sanction, entity, foreign national, deportation, exclusion, fine.

Возможность назначения наказания ниже низшего предела, указанного в санкции соответствующей статьи. Рассмотрим данную возможность на примере ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у них разрешения на работу влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от 250 тыс. до 800 тыс. руб. либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ (ч. 1 ст. 4.1 КоАП РФ).

В данном случае на организацию наложен административный штраф в минимальном размере – 250 тыс. руб., что соответствует действующим нормам КоАП РФ.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в п. 2 резолютивной части Постановления от 25.02.2014 № 4-П указал, что административные штрафы, минимальный размер которых составляет 100 тыс. руб. и более, могут быть уменьшены в судебном порядке ниже низшего предела, если наложение этих штрафов в установленном размере не отвечает целям административной ответственности и с очевидностью влечет избыточное ограничение прав юридического лица¹.

При этом правовая позиция Постановления Конституционного Суда РФ № 4-П о снижении минимального размера административного штрафа ниже низшего предела распространяется, в частности, и на штрафы за нарушение миграционного законодательства, предусмотренные ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 22.04.2014 № 926-О).

Следовательно, если организация докажет, что уплата штрафа крайне негативно скажется на

ее финансовом положении, суд может принять решение о снижении минимального размера штрафа. Есть судебные решения, подтверждающие данную позицию (Постановления Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.08.2014 № А23-829/2014, Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.06.2014 № А12-1308/2014, Третьего арбитражного апелляционного суда от 10.06.2014 № А33-20549/2013).

В обоснование своего требования о снижении штрафа организация может представить справки об отсутствии денежных средств на счетах, документы, подтверждающие тяжелое финансовое положение, сведения о численности работников и фонде заработной платы, сослаться на то, что уплата штрафа может повлечь несвоевременную выплату (невыплату) заработной платы, неисполнение обязательств перед бюджетом и контрагентами, а также на то, что совершило правонарушение впервые.

При этом сам по себе значительный размер назначенного штрафа, без учета иных обстоятельств, не является основанием для снижения размера административного штрафа (Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2014 № А66-1270/2014). **Нюансы привлечения к административной ответственности за нарушение порядка взаимодействия организации и ОФМС при заключении трудового договора с иностранным гражданином**

Согласно п. 2 Приказа ФМС России от 28.06.2010 № 147 «О формах и Порядке уведомления Федеральной миграционной службы об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации» после заключения трудового договора работодатель должен в течение трех рабочих дней направить уведомление о заключении трудового договора с таким иностранцем в территориальное отделение ФМС России и в орган субъекта РФ по вопросам занятости.

Частью 3 ст. 18.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях до недавнего времени административная ответственность в виде штрафа на руководителя от 35 тыс. до 50 тыс. руб. и на организацию – от 400 тыс. до 800 тыс. руб. была установлена только за неуведомление террито-

¹ См.: Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16.

риального органа федеральной миграционной службы и центра занятости населения в соответствующем субъекте РФ или налогового органа при заключении трудового договора с иностранным гражданином или лицом без гражданства.

За **несвоевременное** уведомление этих государственных органов при заключении трудового договора ответственность не наступала².

Хотя территориальные органы и пытались привлекать к ответственности организации и их должностных лиц за несвоевременное уведомление этих государственных органов, суды признавали данные действия незаконными, что подтверждается п. 21 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», Постановлениями ФАС Московского округа от 14.07.2011 № КА-А40/7467-11, от 13.03.2012 № А40-76227/11-121-636 и других судов.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» внесены изменения в ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ, согласно которым нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления влечет привлечение к ответственности, предусмотренной данной статьей.

Несвоевременное уведомление о заключении трудового договора с временно пребывающим иностранным работником из Узбекистана территориального органа ФМС России и органа субъекта РФ по вопросам занятости является нарушением п. 2 Порядка.

За такое нарушение согласно ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц – от 35 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 400 тыс. до 800 тыс. руб. либо административное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток.

Кроме того, возникает сложности в случаях, когда формально трудовой договор заключен, однако фактически иностранный гражданин к исполнению своих трудовых обязанностей не приступил. В данном случае, на наш взгляд, отсутствуют основания для привлечения к ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Так, ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ установлена ответственность за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего полномочия в области содействия занятости населения, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства либо неуведомление соответствующего органа о расторжении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с иностранным работником или о предоставлении ему отпуска без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом.

В соответствии с п. 9 ст. 13.1 Федерального закона от 25.07.2002 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 115-ФЗ) работодатели или заказчики работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу, обязаны уведомлять территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте РФ, о заключении и расторжении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными работниками, а также о предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года.

На основании п. 2 Порядка представления работодателями или заказчиками работ (услуг) уведомления о заключении и расторжении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров с иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, а также о предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года, утвержденного Приказом ФМС России от 28.06.2010 № 147, работодатель или заказчик работ (услуг), заключивший и расторгнувший трудовой договор или гражданско-правовой

² См.: Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 16.

договор на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами, прибывшими в РФ в порядке, не требующем получения визы, а также предоставивший им отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года, обязан в срок, не превышающий 3 рабочих дней с даты заключения или расторжения договора, а также предоставления отпуска, уведомить об этом территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации.

При этом в примечании к ст. 18.15 КоАП РФ указывается, что в целях данной 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.

Согласно ст. 61 Трудового кодекса РФ трудовой договор вступает в силу со дня его подписания работником и работодателем, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или трудовым договором, либо со дня фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. Работник обязан приступить к исполнению трудовых обязанностей со дня, определенного трудовым договором. Если в трудовом договоре не определен день начала работы, то работник должен приступить к работе на следующий рабочий день после вступления договора в силу.

Таким образом, из буквального толкования примечания к ст. 18.15 КоАП РФ следует, что заключение трудового договора с иностранным гражданином не означает привлечения его к трудовой деятельности, соответственно, если организация не уведомила в трехдневный срок миграционный орган о том, что она заключила трудовой договор с иностранным гражданином, это не образует состава правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

В обоснование нашей позиции приведем примеры из судебной практики.

Библиография:

1. Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. – 2001. – № 6.
2. Куракин А.В. Контроль органов внутренних дел за соблюдением правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. – М., 2002.

Так, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 22.11.2011 № 7197/11 разъяснено, что законодательство, устанавливающее обязанность уведомления миграционного органа в 3-дневный срок с даты заключения трудового договора, и законодательство, предусматривающее ответственность за неуведомление миграционного органа, связывают уведомление прежде всего с фактом привлечения и использования иностранного гражданина для осуществления трудовой деятельности. Заключение трудового договора само по себе не означает привлечения и использования иностранного гражданина для осуществления трудовой деятельности, поэтому отсутствие действий со стороны работодателя по допуску иностранного гражданина к трудовой деятельности исключает обязанность уведомления миграционного органа о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности.

Также в Постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 06.12.2013 № А63-1367/2013 указывается, что заключение трудового договора само по себе не означает привлечения и использования иностранного гражданина для осуществления трудовой деятельности.

(Также см. Комментарий ФАС Уральского округа по вопросам практики применения статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.)

Таким образом, исходя из анализа судебной практики и буквального толкования норм закона к ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ можно привлечь того работодателя, который привлеч иностранного гражданина к осуществлению трудовой деятельности без уведомления в 3-дневный срок органа миграционного учета. О привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности не может свидетельствовать только факт заключения с ним трудового договора, об этом будет свидетельствовать тот факт, например, что иностранный работник начал непосредственно выполнять свою трудовую функцию, приступил к выполнению определенного объема работ и т.п. Соответственно, в рассматриваемой ситуации организация не подлежит ответственности, установленной ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

3. Облезова (Харитоновна) А.О. Новое в миграционном законодательстве: введение ответственности за непринятие приглашающей стороной мер по обеспечению приглашенного иностранного гражданина // Миграционное право. – 2013. – № 1.
4. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
5. Сизов И.Ю. Проблемы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел при противодействии миграционной преступности // Полицейская деятельность. – 2012. – 1. – С. 26 – 30.
6. Клепиков С.Н., Клепикова О.С. Административно-деликтная политика Российской Федерации и принципы установления административной ответственности // Административное и муниципальное право. – 2014. – 8. – С. 801 – 806. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.11432.
7. Агапов А.Б. Публичное принуждение или общественная санация // Административное и муниципальное право. – 2013. – 7. – С. 743 – 752. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.7.9037.
8. О. Л. Дубовик Уголовно-правовое воздействие в отношении юридических лиц: сравнительный анализ международного, европейского, немецкого и российского права // Право и политика. – 2012. – 8. – С. 1448 – 1452.

References (transliterated):

1. Kurakin A.V. Inostrannyye grazhdane i litsa bez grazhdanstva kak sub'ekty administrativnogo prava Rossii // Gosudarstvo i pravo. – 2001. – № 6.
2. Kurakin A.V. Kontrol' organov vnutrennikh del za soblyudeniem pravil prebyvaniya v Rossiiskoi Federatsii inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva. – M., 2002.
3. Oblezova (Kharitonova) A.O. Novoe v migratsionnom zakonodatel'stve: vvedenie otvetstvennosti za neprinyatie priglashayushchei storonoi mer po obespecheniyu priglashennogo inostrannogo grazhdanina // Migratsionnoe pravo. – 2013. – № 1.
4. Kurakin A.V. Kompetentsiya politzii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.4.8841. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html
5. Sizov I.Yu. Problemy informatsionnogo obespecheniya deyatelnosti organov vnutrennikh del pri protivodeistvii migratsionnoi prestupnosti // Politseiskaya deyatelnost'. – 2012. – 1. – С. 26 – 30.
6. Klepikov S.N., Klepikova O.S. Administrativno-deliktnaya politika Rossiiskoi Federatsii i printsipy ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 8. – С. 801 – 806. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.8.11432.
7. Agapov A.B. Publichnoe prinuzhdenie ili obshchestvennaya sanatsiya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 7. – С. 743 – 752. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.7.9037.
8. O. L. Dubovik Ugolovno-pravovoe vozdeistvie v otnoshenii yuridicheskikh lits: sravnitel'nyi analiz mezhdunarodnogo, evropeiskogo, nemetskogo i rossiiskogo prava // Pravo i politika. – 2012. – 8. – С. 1448 – 1452.