

А.С. Прудников*, С.А. Акимова**

НЕЛЕГАЛЬНАЯ МИГРАЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

***Аннотация.** В противодействии правонарушениям в сфере миграции на территории РФ важнейшая роль отводится совершенствованию и реализации миграционного законодательства в области регулирования миграционных процессов: иммиграции, эмиграции, вынужденной миграции, добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа, трудовой миграции и расселения. Отсутствие у нелегальных мигрантов постоянных источников дохода выступает основным криминогенным фактором, влияющим на количество совершаемых ими преступлений, на стабильное пополнение указанной категорией лиц организованных преступных этнических группировок и на создание смешанных преступных групп из граждан разных стран.*

Исключительно важной мерой предотвращения социальных конфликтов, связанных с миграционными процессами, является сокращение численности иммигрантов-нелегалов, пребывающих вне сферы действия социальной политики органов государственной власти, служащих питательной средой для деятельности организованных преступных группировок, международных террористических и экстремистских организаций.

На основе статистических данных за 2012 г. в статье дается теоретико-правовая характеристика нелегальной миграции в современных условиях в контексте административно-правовой ответственности за наиболее характерные правонарушения в этой области.

***Ключевые слова:** юриспруденция, нелегальная миграция, административные правонарушения, миграция, юридическая ответственность, миграционная сфера, трудящиеся-мигранты, противодействие, ФМС России, безопасность, миграционное законодательство.*

Актуальность вопросов противодействия нелегальной миграции в настоящее время не вызывает сомнений. В Послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г.

Президент РФ В.В. Путин отметил: «Считаю обоснованным и необходимым ужесточить наказания за нелегальную миграцию, за нарушения в сфере регистрационного учета».

© Прудников Анатолий Семенович

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, ученый секретарь Ученого совета Московского университета МВД России
[203.019@mail.ru]

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.

© Акимова Светлана Анатольевна

** Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России
[203.019@mail.ru]

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12.

Нарушение законодательства в сфере миграции характеризуется высокой латентностью и с учетом определившейся ситуации зачастую неожиданным возникновением, следовательно, установить точное количество нелегальных мигрантов на территории России практически невозможно. Большое количество иностранных граждан и лиц без гражданства въезжают без виз, на законных основаниях, но в период пребывания на территории РФ по тем или иным причинам утрачивают основания для пребывания, в результате чего становятся нелегальными мигрантами.

Нелегальная миграция представляет собой въезд на территорию РФ с нарушением установленных правил, либо отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утрату таких документов и необращение с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушение правил транзитного проезда через территорию РФ.

Конституция РФ, конституционные и федеральные законы, а также иные нормативные правовые акты, регламентирующие статус иностранных граждан, ставят факт возникновения прав и обязанностей в непосредственную зависимость именно от законности пребывания иностранцев на территории РФ.

Правовое регулирование противодействия нелегальной миграции осуществляется федеральным законодательством¹. К ведению федеральных органов государственной власти отнесено правовое закрепление иммиграционного контроля; миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства; уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства; депортации, административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства и реадмиссии; иных мер административного принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Однако при применении мер уголовной и административной ответственности в правоприменительной деятельности как России, так и

государств-членов Европейского Союза имеет место наличие расхождений в интерпретации понятия «законно». Так, свобода передвижения как один из краеугольных элементов миграционного процесса, являясь неотъемлемой ценностью общепризнанного каталога прав человека и гражданина, не имеет абсолютного, неограниченного характера. В последние десятилетия многие государства подтвердили и ужесточили использование того, что некогда называлось их «суверенным правом» для контроля перемещения граждан через их границы.

Право на свободу передвижения, как и иные относительные права, может быть ограничено в соответствии с законом при условии, что любые налагаемые ограничения могут быть обоснованы как необходимые в демократическом обществе для любой из целей, упомянутых в п. 3 ст. 2 Европейской конвенции о правах человека².

Ограничения, которые уполномоченные органы могут на законном основании применить к свободе передвижения согласно п. 3 ст. 2 Протокола 4, и иные ограничения, которые могут быть введены «в определенных областях», если это обосновывается интересами общества по п. 4 ст. 2, аналогичны основаниям, перечисленным в других статьях Конвенции, допускающих ограничения некоторых прав и свобод. Однако — и это важно подчеркнуть — формулировка указанных положений четко излагает намерение не применять дискриминационных мер в отношении законных жителей независимо от того, являются ли они гражданами этого государства³.

Пункт 1 ст. 2 Протокола 4 ограничивает право на свободу передвижения тем, «кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства», и касается свободы передвижения лишь в рамках этой территории. Применение данного положения зависит от «законности» пребывания на территории, которое с самого начала исключает иностранцев, не урегулировавших свой въезд в страну.

В соответствии с законодательством РФ обязанность борьбы с нелегальной миграцией возлагается на Федеральную миграционную службу и другие правоохранительные органы. Одна из основных задач ФМС России — разработка и реализация во взаимодействии с ины-

¹ См.: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и др.

² См.: Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомбен, Д. Харрис, Л. Зваак. М., 1998. С. 467–468.

³ См.: Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России. Н.Новгород, 2004. С. 36–37.

ми государственными органами мер по предупреждению и пресечению нелегальной миграции, а ее полномочия включают в себя реализацию мер по предупреждению и пресечению нелегальной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом одной из задач ФСБ России является организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с нелегальной миграцией.

Нелегальный мигрант — лицо, которое из-за факта незаконного въезда или окончания срока действия визы лишается законных оснований для пребывания в транзитной или принимающей стране. Данный термин применяется к мигрантам, которые нарушают правила пребывания в стране, а также к любым другим лицам, не имеющим разрешения на пребывание в принимающей стране (их также называют латентными недокументированными мигрантами или мигрантами с неурегулированным правовым статусом).

Институт «нелегального пребывания» иностранного гражданина пока не известен российскому правоприменителю. Он позволяет решать сложные вопросы временного пребывания на территории государства иностранного гражданина, который юридически законных оснований для этого не имеет, однако в силу ряда причин, в том числе не зависящих от него, не может быть возвращен в государство своего гражданства, при этом отсутствуют основания (в частности в связи с превышением максимально допустимого срока пребывания в стране) для его содержания в специальном учреждении. Такой иностранный гражданин получает специальный документ, который обеспечивает ему минимальный необходимый набор прав, но носит временный характер, как правило, не превышающий 180 дней. Иностранец, получивший статус «нелегального пребывания», пребывает на территории принимающего государства лишь до того момента, пока не устранены причины, препятствующие его выезду. В некоторых случаях статус «нелегального пребывания» может предоставляться и по гуманитарным соображениям.

Процесс вынужденной миграции затрагивает интересы четырех категорий мигрантов: беженцев; вынужденных переселенцев; внутренне перемещенных лиц; лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища.

Лица, фактически являющиеся беженцами, но не подпадающие под стандарты действующего российского законодательства, не могут рассчитывать на приобретение соответствующего статуса. В связи с этим существует

опасность, что получив отказ в приобретении статуса, они не смогут немедленно покинуть территорию России. Это также связано с проблемами финансового обеспечения депортации, с отсутствием альтернативного выезда в третью принимающую страну. Следовательно, эти лица тоже составляют потенциал для пополнения нелегальных мигрантов. Кроме того, тот факт, что они не получили статуса беженца в России, может повлечь преследование в случае их возвращения в страну исхода.

Правомерная миграция в Российской Федерации представляет собой специфический способ реализации лицами, законно находящимися на ее территории, конституционного права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах РФ, а также права въезжать в Российскую Федерацию и выезжать за ее пределы в установленном российским законодательством порядке.

Поскольку практическая форма реализации права свободно передвигаться, выбирать место жительства и пребывания, равно как и права выезжать за пределы страны и возвращаться обратно, связана с миграцией, то нарушения положений ст. 27 Конституции РФ следует рассматривать как правонарушения в области российского административного и уголовного законодательства.

Нелегальной, противоправной миграцией выступает прежде всего индивидуальное или коллективное нарушение порядка въезда в страну, порядка передвижения, выбора места пребывания и жительства, порядка выезда из страны, установленного российским законодательством для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Нелегальная миграция и нелегальная трудовая деятельность мигрантов негативно влияют на различные стороны жизни общества и государства. Они несут в себе угрозу национальной безопасности страны, приводят к росту теневой экономики и коррупции, усилению социальной напряженности. Нелегальная миграция является источником пополнения рядов этнических преступных группировок, специализирующихся на контрабанде наркотиков, незаконном обороте оружия, торговле людьми, организации каналов нелегальной миграции.

Проведенный анализ административной практики территориальных органов ФМС России за 2012 г. выявил около 2,5 млн административных правонарушений в сфере миграции, что на 2% выше показателей 2011 г.

Так, в 2012 г. наблюдается повышение на 5% количества выявленных территориальными органами ФМС России административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.8 КоАП РФ

«Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации».

Для иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливаются определенные обязательные правила въезда, транзитного проезда через территорию РФ и пребывания в Российской Федерации. Для граждан государств, с которыми у России отсутствуют соответствующие международные соглашения о порядке безвизового въезда — страны с визовым режимом, документом, необходимым для въезда на территорию РФ и нахождения в ее пределах, является виза, которая нужна иностранному гражданину до момента выезда из Российской Федерации либо до получения вида на жительство.

Иностранный гражданин, лицо без гражданства подтверждают соблюдение порядка въезда в Российскую Федерацию и законность нахождения на ее территории предоставлением документа, удостоверяющего личность, а также одним из следующих документов:

- для временно пребывающих — миграционной карты и отрывной части бланка уведомления о прибытии в место пребывания;
- для временно или постоянно проживающих на территории РФ — разрешения на временное проживание или вида на жительство;
- в случае утраты документа, удостоверяющего личность (документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации), — копии заявлений об утрате указанных документов с отметкой органов внутренних дел РФ о регистрации в книге учета сообщений о происшествиях либо соответствующего купона о приеме заявления.

Объектом посягательства правонарушений, предусмотренных ст. 18.8 КоАП РФ, является установленный порядок въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Диспозиция данной статьи содержит исчерпывающий перечень нарушений, влекущих административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, что исключает расширительное толкование нормы права.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ установлены условия и порядок временного пребывания, временного и постоянного проживания иностранных граждан

и лиц без гражданства в Российской Федерации, передвижения этих лиц в пределах России, а также указано, что миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁵.

Иностранные граждане, признанные в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁶ на территории Российской Федерации беженцами, могут выезжать из Российской Федерации и въезжать в Российскую Федерацию на основании проездного документа беженца.

Субъектом правонарушения по ст. 18.8 КоАП РФ является физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, не имеющее гражданства РФ, имеющее гражданство (подданство) иной страны, не имеющее гражданства (подданства) или не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Субъективная сторона рассматриваемых правонарушений выражается в форме как умысла, так и неосторожности.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а также органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ч. 1, п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ст. 18.8 КоАП РФ, в соответствии с ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ рассматривается уполномоченным лицом в день получения протокола об административном правонарушении.

Статистика о нарушении правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранных работников либо осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу в 2012 г. свидетельствует о положительной динамике. В целом по ст. 18.10 КоАП РФ «было составлено 152 614 протоколов, что на 5% превышает показатель 2011 г.

Одним из прав, которым пользуются иностранные граждане и лица без гражданства в Российской Федерации наравне с гражданами России, является право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выби-

⁴ СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

рать род деятельности, профессию, а также право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодателем.

Для иностранного гражданина, лица без гражданства, находящегося на территории РФ и осуществляющих трудовую деятельность, наличие разрешения на работу обязательно, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

Основные положения, касающиеся условий использования иностранной рабочей силы (порядок приглашения на работу, заключение трудового договора, гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг)), регулируются нормами Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

На основании ст. 16 Трудового кодекса РФ трудовые отношения между работником и работодателем возникают: на основании трудового договора; 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.

Объективная сторона правонарушения выражается в выполнении иностранным гражданином или лицом без гражданства определенной работы или заключении им договора на выполнение работы (услуг) при отсутствии надлежащего разрешения на работу, выданного на его имя.

Субъектом правонарушения по данной статье является иностранный гражданин или лицо без гражданства, достигший 16-летнего возраста.

Субъективная сторона правонарушений характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Иностранного гражданина, привлекаемый к ответственности по данной статье, является лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Соответственно ему в обязательном порядке должны быть разъяснены положения ст. 25.1 КоАП РФ.

Кроме того, он должен быть ознакомлен с положениями ст. 24.2 КоАП РФ, в частности ч. 2 указанной статьи. В соответствии с ч. 2 ст. 26 Конституции РФ, установившей право каждого на пользование родным языком, на свободный язык общения, а также с ч. 3 ст. 18 Закона РФ «О языках народов Российской

Федерации»⁷ участие в необходимых случаях в производстве по делу об административных правонарушениях переводчика — важная гарантия равноправия, объективности рассмотрения дела, обеспечения выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях, провозглашенных ст. 24.1 КоАП РФ.

Если лицо, привлекаемое к ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство, и не обеспечено переводчиком, это может рассматриваться как существенное нарушение закона, влекущее отмену постановления по делу.

Несмотря на то, что лицо, привлекаемое к ответственности, является иностранным гражданином, на него распространяются положения ст. 51 Конституции РФ, которые также должны быть ему разъяснены.

Дела о данных правонарушениях рассматриваются должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или судьями, если должностное лицо передает дело на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1, ст. 23.67 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

Кроме того, данный иностранный гражданин является свидетелем по делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении работодателя, следовательно, от него должны быть получены объяснения и разъяснены процессуальные права в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ. В качестве свидетеля иностранный гражданин, осуществлявший трудовую деятельность без разрешения на работу, дает объяснения по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.15 КоАП РФ, т.е. объяснения должны быть оформлены на другом бланке и приобщены к материалам, составленным в отношении работодателя.

Количество выявленных правонарушений, связанных с незаконным привлечением и использованием иностранной рабочей силы (ст. 18.15 КоАП РФ), в 2012 г. возросло на 5% и составило 121 тыс.

Ранее административная ответственность за нарушение работодателями законодательства РФ о порядке привлечения к трудовой деятельности иностранных работников на территории России была предусмотрена п. 1 ст. 18.10 КоАП РФ. Федеральным законом от 5 ноября

⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

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)» более четко сформулированы составы административных правонарушений и усилена ответственность за их совершение.

Объективную сторону рассматриваемых правонарушений составляют:

- по ч. 1 — нарушение работодателем правила о приеме на работу иностранного гражданина;
- по ч. 2 — действия работодателя, направленные на фактическое использование иностранных работников без получения указанного разрешения на их привлечение;
- по ч. 3 — бездействие работодателя, т.е. неуведомление территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, органа исполнительной власти, ведающего вопросами занятости населения в соответствующем субъекте РФ, или налогового органа о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, если такое уведомление требуется в соответствии с федеральным законом.

Субъектом правонарушения является работодатель, которым может быть как физическое лицо (не только предприниматель, осуществляющий деятельность без образования юридического лица), так и юридическое лицо.

С субъективной стороны правонарушения могут быть совершены как с умыслом, так и по неосторожности.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.15 КоАП РФ, рассматриваются: судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком правонарушении, передают его на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ); органами, уполномоченными на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции: руководителями ФМС России, ее территориальных органов, структурных подразделений территориальных органов указанного федерального органа, их заместителями (ч. 1 и 2 ст. 23.67 КоАП РФ). Протоколы составляют должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции населения (ч. 1 и п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

По ст. 18.16 КоАП РФ «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без

гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)» за 2012 г. составлено 855 протоколов об административных правонарушениях, что на 3% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Данная статья, включенная в КоАП РФ Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ, в целях обеспечения соблюдения законодательства о порядке привлечения иностранных работников к трудовой деятельности в сфере торговли и защиты трудовых прав российских граждан в этой сфере, устанавливает административную ответственность прежде всего за нарушение правил привлечения иностранных граждан к работе на розничных рынках.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений заключается:

- по ч. 1 ст. 18.15 — первый состав правонарушения образуют действия физического или юридического лица, управляющего торговым объектом (торговым комплексом), выраженные в предоставлении торгового места, иного помещения на территории данного объекта иностранному гражданину, незаконно привлекаемому к трудовой деятельности; второй состав правонарушения составляют действия лиц, управляющих торговым объектом (торговым комплексом), связанные с выдачей иностранным гражданам, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, разрешений или осуществлением иных форм их допуска к работе на этих объектах;
- по ч. 2 ст. 18.15 — первый состав правонарушения образуют действия лиц, управляющих торговым объектом (торговым комплексом), связанные с предоставлением торгового места или иного помещения юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю, которые, не имея разрешения на привлечение иностранных работников, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом, фактически используют их труд; второй состав правонарушения составляют действия лиц, управляющих торговым объектом (торговым комплексом), связанные с предоставлением торгового места или иного помещения юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, которые привлекают к трудовой деятельности иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом.

Субъектами правонарушений по ч. 1 и 2 ст. 18.16 КоАП РФ являются лица, управляющие торговыми объектами (торговыми ком-

плексами, рынками): индивидуальные предприниматели; юридические лица, их филиалы, представительства; должностные лица указанных юридических лиц, филиалов, представительств; управляющие торговым объектом (торговым комплексом, рынком); иные юридические лица, их должностные лица; иные индивидуальные предприниматели.

С субъективной стороны правонарушения могут быть совершены с умыслом или по неосторожности.

Дела о правонарушениях по ст. 18.16 КоАП РФ рассматриваются: судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком правонарушении, передают его на рассмотрение судье; органами, уполномоченными на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции: руководителями ФМС России, ее территориальных органов, структурных подразделений территориальных органов указанного федерального органа, их заместителями (ч. 2 ст. 23.1, ч. 1 и 2 ст. 23.67 КоАП РФ). Протоколы составляют должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ч. 1 и п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

За несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, административная ответственность за которое предусмотрена ст. 18.17 КоАП РФ, было составлено около 10 тыс. административных протоколов, что на 10% больше аналогичного периода прошлого года. Для обеспечения соблюдения законодательства РФ об ограничениях осуществления отдельных видов деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства данная статья была включена в КоАП РФ Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане не имеют права: находиться на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания РФ; быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России (пере-

чень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ); заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Объективную сторону правонарушений по ст. 18.17 КоАП РФ образуют действия (бездействие) юридических лиц, должностных лиц и физических лиц, нарушающие положения федеральных законов, запрещающих иностранным гражданам и лицам без гражданства заниматься отдельными видами деятельности или ограничивающих их трудовые права в этих сферах.

Субъектами правонарушения являются:

- по ч. 1 — работодатель или заказчик работ (услуг). Ими могут быть юридические лица, должностные лица или граждане — индивидуальные предприниматели;
- по ч. 2 — иностранные граждане или лица без гражданства;
- по ч. 3 — иностранное юридическое лицо, его филиал или представительство, осуществляющие свою деятельность на территории РФ.

С субъективной стороны правонарушения, предусмотренные ст. 18.17 КоАП РФ, могут быть совершены с умыслом или по неосторожности.

Дела об административных правонарушениях по данной статье рассматриваются: судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком правонарушении, передают его на рассмотрение судье; органами, уполномоченными на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции: руководителями ФМС России, ее территориальных органов, структурных подразделений территориальных органов указанного федерального органа, их заместителями (ч. 2 ст. 23.1, ч. 1 и 2 ст. 23.67 КоАП РФ). Протоколы о правонарушениях, предусмотренных ст. 18.17 КоАП РФ, составляют должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (ч. 1 и п. 15 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

В целом в 2012 г. территориальными подразделениями ФМС России вынесено свыше 35 тыс. определений о возбуждении административного расследования, по результатам проведения которых составлено свыше 30 тыс. административных протоколов.

Несмотря на принимаемые меры, продолжает наблюдаться неблагоприятная динамика нелегальной миграции в Российскую Федерацию. Наряду со многими угрозами безопасности в пограничной сфере существует

организация каналов нелегальной миграции. Одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная защита и охрана Государственной границы РФ.

В теневом секторе экономики продолжают трудиться нелегальные мигранты. Соответственно уходят от налогов, получают сверхприбыли и проявляют заинтересованность в сохранении статуса нелегальных мигрантов отдельные представители различных отраслей экономики. Существенный ущерб наносится федеральному и местным бюджетам, происходит деформация рынка труда, создающая в ряде случаев социальное напряжение в обществе. В настоящее время иммиграционному давлению подвергнуты практически все субъекты РФ, прежде всего регионы, имеющие высокие темпы экономического роста.

Несмотря на совершенствование нормативной правовой базы с целью упрощения порядка привлечения и использования иностранной рабочей силы, а также порядка въезда, выезда и пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, незначителен приток высококвалифицированных специалистов из стран ближнего и дальнего зарубежья. Это обусловлено многими факторами, поэтому сильным стимулом по привлечению высококвалифицированных иностранных специали-

стов в нашу страну безусловно могло бы стать принятие неотложных мер по всестороннему, комплексному повышению привлекательности российского рынка труда.

В заключение необходимо отметить, что эффективность противодействия нелегальной миграции может и должна быть повышена средствами гражданского контроля, целенаправленной работой многочисленных общественных объединений, прямо или косвенно занимающихся решением миграционных проблем. Одной из доминирующих причин нелегальной миграции выступает ее вынужденный для мигранта характер. Следовательно, одним из главных и эффективных путей преодоления нелегальной миграции является нормализация экономико-политических процессов, стабильность и предсказуемость национальной, религиозной и иной политики государства. Поэтому, как отметил Президент РФ 12 июня 2013 г. на расширенном заседании Правительства РФ, «необходимо задуматься над наличием нерешенных проблем, которые существенно влияют на эффективность реализуемой государственной миграционной политики, формирование миграционных намерений российских и иностранных граждан и в целом на перспективы социально-экономического и демографического развития Российской Федерации».

Библиография:

1. Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России. — Н.Новгород, 2004.
2. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. — М., 1998.
3. Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. — М.: Проспект, 2013.
4. Миронов А.Л., Акимова С.А. Основные направления деятельности Федеральной миграционной службы России. — М., 2013.
5. Прудников А.С., Самойлов В.Д. Правонарушения в сфере миграции. — М., 2007.
6. Редкоус В.М., Акимова С.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти. — М., 2012.

References (transliteration):

1. Baranov V.M. Nezakonnaja migracija v sovremennoj Rossii: ponjatje, vidy, jeffektivnost' protivodejstvija // Migracija, prava cheloveka i jekonomicheskaja bezopasnost' sovremennoj Rossii. — N.Novgorod, 2004.
2. Gom'en D. Evropejskaja konvencija o pravah cheloveka i Evropejskaja social'naja hartija: pravo i praktika / D. Gom'en, D. Harris, JI. Zvaak. — M., 1998.
3. Kommentarij k KoAP RF / Pod obshh. red. N.G. Salishhevoj. — M.: Prospekt, 2013.
4. Mironov A.L., Akimova S.A. Osnovnye napravlenija dejatel'nosti Federal'noj migracionnoj sluzhby Rossii. — M., 2013.
5. Prudnikov A.S., Samojlov V.D. Pravonarushenija v sfere migracii. — M., 2007.
6. Redkous V.M., Akimova S.A. Administrativno-pravovoj status organov ispolnitel'noj vlasti. — M., 2012.