

## СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОРЯДКА НАХОЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

В статье исследуются основные тенденции в развитии административно-правового обеспечения порядка пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Анализируются превентивные эффекты и принципы стимулирования иностранных граждан, находящихся на российской территории, к правомерному поведению.

*Ключевые слова:* иностранные граждане, правовой статус, стимулы, ограничения, российская территория, административно-правовое обеспечение.

По подсчетам экспертов число лиц, находящихся в Российской Федерации на «незаконном» положении, может насчитывать до 15 млн чел. [1. С. 180]. Это обуславливает необходимость эффективного административно-правового обеспечения пребывания (проживания) в стране иностранных граждан. В частности, особое внимание следует уделять таким средствам, как учет и регистрация иностранцев, административный надзор за ними и лицами, предоставляющими им жилье и работу, а также административной ответственности субъектов миграционных правоотношений. Основная проблема заключается в выборе оптимальной системы правовых средств, призванных обеспечить должное состояние порядка пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Одним из направлений в ее разрешении является правильное использование известных в теории права парных категорий – стимулов и ограничений, сочетание которых во многом рассматривается как залог надлежащего правового регулирования [2. С. 160]. Еще И. Т. Тарасов писал: «Кроме того, в большей части случаев, принудительные меры оказываются целесообразными в той только мере, в какой они опираются на меры положительные» [3. С. 106]. Представляется, что административно-правовое обеспечение в миграционной сфере

следует осуществлять по трем основным направлениям: 1) соблюдение иностранными гражданами норм иммиграционного законодательства; 2) соблюдение законодательства о правовом положении иностранцев принимающей стороной (чаще всего – это граждане России); 3) соблюдение данных правил работодателями, использующими труд иммигрантов (особую важность приобретает надзор за юридическими лицами).

Думается, что одной из теоретических основ административно-правового обеспечения пребывания (проживания) лиц, не имеющих российского гражданства, может стать принцип доверия к ним Российского государства. Он определяет рамки государственного воздействия на отношения, связанные с нахождением в стране лиц, не имеющих гражданства России. В конечном итоге, доверие в деятельности исполнительно-распорядительных органов государства связано с обеспечением публичного интереса, достигаемого путем перераспределения между властными и невластными субъектами стимулов и ограничений. Реализуя принцип доверия, государство зачастую заменяет прямое воздействие, проявляемое через ограничения, на косвенное регулирование, основанное на стимулирующем механизме. Так, применительно к иностранным гражда-

нам он выражается в стимулировании тех лиц, которые не нарушают иммиграционные нормы. Для них можно увеличить возможности, связанные с въездом и нахождением в России. Напротив, для нарушителей миграционного режима должны предполагаться более обременительные процедуры, основанные на ограничении. В таком случае ограничение становится также своеобразным стимулом, заставляющим потенциальных правонарушителей не совершать противоправные деяния. В этом смысле законодатель может устанавливать уровни доверия к ряду субъектов. Например, наибольшее доверие и, как следствие, наименьшее количество ограничений, предполагается для лиц, в течение установленного срока не совершивших никаких правонарушений. Соответственно, наименьшее доверие возможно для злостных нарушителей. Внешнее выражение оно находит в максимальной степени ограничений (в ситуации с иностранными гражданами их подвергают высылке из страны). Между этими крайностями законодатель может предусмотреть ряд промежуточных ступеней. Причем, закрепив данную систему нормативно, он заранее проинформирует невластных субъектов о возможных ограничениях и, в конечном итоге, простимулирует их к правомерному поведению.

Доверие напрямую связано с национальным принципом, предполагающим уравнивание правовых статусов россиян и иностранцев. Если демократические страны обязаны безусловно доверять своим гражданам (иначе как объяснить народовластие), ограничивая лишь опасных для общества и государства лиц [4. С. 157–158], то в отношении иностранных граждан конструируется совершенно иной режим. Им государство вполне может и не доверять. Об этом свидетельствует наличие виз – специальных разрешений, предоставляющих таким лицам возможность въехать на российскую территорию. Решая вопрос о представлении этой возможности, государство оценивает претендента по самым разным критериям (состояние здоровья, возраст, род занятий, отношение к России, прошлое правомерное поведение, материальное положение и пр.). Если иностранцы соответствуют условиям въезда, то уровень доверия к ним со стороны государства возрастает. Самая низкая его степень связана с временным пребыванием

иностранных граждан на российской территории. Законодательство увязывает срок нахождения таких лиц в России с заявленной ими целью въезда. Поэтому просто так, бесцельно, они, по смыслу правовых норм, вообще посещать страну не должны<sup>1</sup>. Максимальный срок временного пребывания на российской территории не должен превышать срок действия визы, а прибывшие в безвизовом порядке обязаны покинуть российскую территорию не позднее трех месяцев с момента въезда.

Тем не менее, государство стимулирует отдельные группы пребывающих на его территории иностранцев. Так, в мае 2010 г. были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [5]. Закон ввел в оборот понятие иностранных граждан – высококвалифицированных специалистов (лицо, имеющее опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если размер его годовой заработной платы (вознаграждения) составляет два или более миллиона рублей). Для них устанавливается специальный льготный правовой режим пребывания на российской территории. На таких иностранцев не распространяются ограничения, связанные со сроком пребывания. Организации вправе трудоустраивать их без разрешения на право привлечения иностранной рабочей силы. Этим подчеркивается, что не только они нуждаются в России, но и Российское государство желает видеть их на своей территории. Подобное стимулирование определяется государственной политикой и, в указанном случае, связано с экономическими интересами. В принципе обособление отдельных групп лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации, может быть связано и с иными публичными потребностями (например, демографическими, социальными, международными...). Стимулирующие средства в подобных случаях подразделяются на постоянные (как в случае с высококвалифицированными работниками) и временные.

<sup>1</sup> Если государство сочтет цель въезда недостаточно обоснованной, то таким лицам просто откажут в выдаче визы. Кроме того, если государство посчитает, что цель была ими реализована, то срок пребывания в стране вполне может быть сокращен.

Примером кратковременного стимулирования является льготный режим пребывания иностранных граждан, работающих на возведении олимпийских объектов в Сочи (к Олимпийским играм 2014 г.)<sup>2</sup>. Иногда льготный въезд устанавливается при проведении международных спортивных мероприятий для иностранных болельщиков<sup>3</sup>. Представляется, что в условиях подобных режимов пребывания иностранцев, государству следует заранее продумать систему обеспечения их правового статуса. Так, для высококвалифицированных специалистов установлен довольно высокий минимальный уровень годового дохода. Данная норма снижает вероятное злоупотребление предоставляемым им возможностями (тем, кто в действительности не является высококвалифицированным работником, будет довольно сложно подтвердить свой статус). Олимпийские объекты находятся под пристальным надзором со стороны различных государственных органов, следовательно недобросовестным иностранцам также будет затруднительно использовать данные нормы как лазейку для пропуска на российскую территорию. Примерно такая же логика прослеживается и в отношении иностранных болельщиков.

Тем не менее, в сравнении с любыми временно пребывающими иностранцами, временное проживание сообщает им большее доверие (им допускается находиться в России в течение трех лет), а доверие к постоянно проживающим лицам вообще расширяется практически до уровня отношения к собственным гражданам (вид на жительство выдается на пять лет и может продлеваться неограниченное количество раз). Считается, что по количеству прав постоянно проживающие иностранцы приравнива-

<sup>2</sup> Пункт 2 ст. 12 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 27 декабря 2009 № 379-ФЗ) [6].

<sup>3</sup> Пункт 1 ст. 12 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ; Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 г. № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в городе Москве в 2008 г. финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА» [7].

ются к россиянам, разницу составляют лишь права, неразрывно связанные с наличием гражданства [8]. Этой категории допускается даже покидать российскую территорию и свободно (без визы) возвращаться обратно. Не случайно В. Д. Сорокин предлагал не распространять на них такую крайнюю меру административной ответственности, как административное выдворение за пределы Российской Федерации [9. С. 628].

Доверие и недоверие к иностранцам должно соотноситься и с уровнем правонарушений, совершаемых представителями различных их групп. Так, значительную угрозу национальной безопасности может представлять неконтролируемая иммиграция. Основным «поставщиком» нелегальных мигрантов стали временно пребывающие иностранные граждане. При этом постоянно проживающие иностранцы практически не нарушают иммиграционные правила. Отчасти это связано с их малочисленностью, а отчасти с тем, что вид на жительство выдается уже после того, как соискатель положительно зарекомендует себя перед государством<sup>4</sup>. Само право на приобретение вида на жительство следует рассматривать как стимул для временно проживающих иностранцев. Только им предоставляется возможность остаться в стране на постоянное жительство, но при условии того, что в течение года временного проживания они не допустят нарушения иммиграционных правил. Другими словами, по смыслу иммиграционных норм, наибольшее доверие у государства вызывают постоянно проживающие лица, наименьшее – временно пребывающие, а между ними находятся временно проживающие. Логично предположить, что перераспределение стимулов и ограничений следует увязывать с уровнем такого доверия: чем он больше, тем менее жестким должно быть правовое регулирование и, как следствие, менее «заметным» административный надзор.

Тем не менее, законодатель сконструировал иной механизм надзора. В действующих нормативных правовых актах он не

<sup>4</sup> Вид на жительство выдается при соблюдении следующих условий, связанных со сроком проживания (год на основании разрешения на временное проживание): правомерным поведением иностранного гражданина, возможностью самостоятельно обеспечивать себя и членов своей семьи, состоянием здоровья иностранца.

увязывается с правомерностью поведения. Жесткость регулирования в нем определяется продолжительностью нахождения иностранных граждан на российской территории. Самые льготные регистрационные правила установлены временно пребывающим лицам. Для постановки на миграционный учет им достаточно явиться к принимающей стороне и предъявить ей свои документы. Принимающая сторона заполняет уведомление о прибытии, направляя его

в миграционный орган. Документом, свидетельствующим о легализации пребывания иностранного гражданина, является отрывная часть данного уведомления, на которой почтовый служащий проставляет соответствующий штамп. Получается, что временно пребывающим, в отличие от проживающих в России, иностранцам не обязательно являться в помещение органа администрации. Регистрационно-учетные правила для этой группы даже более льготные, чем установленные для российских граждан. Следовательно, надзорное предназначение миграционного учета в этой ситуации фактически не реализуется<sup>5</sup>. Орган государственной администрации вступает в отношение лишь после получения почтового отправления со сведениями об иностранце (после того как данная информация будет обработана и внесена в соответствующую базу). Непосредственно контактирует с временно пребывающим гражданином работник почтового отделения, который не является государственным служащим, а значит, не обязан проверять законность его нахождения на российской территории (это не функция почты). Поэтому на данном этапе легализации выясняется лишь правильность заполнения формуляра.

В результате легализация в России для таких лиц вовсе не является следствием успешно пройденной проверки со стороны

---

<sup>5</sup> Между тем в абзаце 6 ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» среди целей миграционного учета значится защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям.

миграционного органа. Иными словами, непосредственный текущий надзор для временно пребывающих иностранцев практически упразднен, а нарушение ими законодательства может быть выявлено только в ходе последующего надзора, проводимого после постановки на миграционный учет. Такая политика породила ряд проблем, затруднив выявление нелегальных иммигрантов. Размышляя о мотивах, заставивших законодателя учредить миграционный учет по почте, можно соотнести его с концепцией административной реформы, осуществляемой в Российской Федерации, предполагающей внедрение в управленческие системы антикоррупционных мер. Для чего государство стремится развести друг от друга властных и невластных субъектов, что также направлено на упрощение административных процедур и, как следствие, облегчение жизни гражданам. Думается, что при определенных положительных моментах почтовый миграционный учет, в современных условиях, указанные проблемы в полном объеме не решает. Так, до середины января 2007 г. легализоваться можно было лишь в помещении миграционного органа. Существенные затруднения в этот период представляли «посредники», «помогавшие» гражданам получить регистрацию без очереди, часто путем проставления поддельного регистрационного штампа. Например, гражданин КНР прибыл в г. Новосибирск и вместе с принимающей стороной (российским гражданином) явился в регистрирующий орган, но в легализации ему было отказано. В помещении органа к ним подошел некий «Сергей» и предложил за одну тысячу рублей «помочь» с регистрацией. Предложение было гражданину КНР переведено и принято им. Затем иностранного гражданина обнаружили и привлекли к административной ответственности<sup>6</sup>. Подобный случай не являлся единственным, похожие нарушения практиковались, а «услуги» по незаконной легализации в стране пользовались среди иностранцев спросом.

Но и почтовый учет иммигрантов не лишен подобных недостатков. В отсутствие текущего надзора, осуществляемого в момент постановки на учет, распространение

---

<sup>6</sup> Дело № 5-16/2006. Ходатайство о нарушении режима пребывания в Российской Федерации С. // Архив Центрального районного суда г. Новосибирска.

приобрела легализация в жилых помещениях без согласия собственника через подставных лиц и часто по поддельным документам. Так, уже выявляются случаи незаконной легализации по одному адресу сразу десяти и более человек. Получается, что часть «посредников» из помещений органов переместилась в почтовые отделения, а выявлять их там гораздо сложнее, чем в официальных ведомствах. Как правило, данные правонарушения устанавливаются собственниками помещений, обнаруживаемыми фиктивных жильцов, проживание которых они вынуждены оплачивать в коммунальных службах. Иностранцы граждане в таких случаях превращаются в «нелегалов» и подлежат административной ответственности, вплоть до административного выдворения. Но по указанным адресам они, конечно же, не проживают, обнаружить их непосредственно не удастся, тем более, что на руках у них остается отрывная часть уведомления о прибытии, свидетельствующая о легализации в России. Налицо злоупотребление доверием государства, при котором стимулирующие нормы, улучшая положение самой многочисленной категории иностранцев, не достигают своей регулирующей цели, создают для недобросовестных субъектов дополнительные возможности для нарушения правовых предписаний. Получается, что, упростив для временно пребывающих иностранцев процедуру постановки на миграционный учет, законодатель не изменил конфигурацию административного надзора за соблюдением иммиграционных норм. При этом миграционная ситуация в стране осталась прежней, во многом определяемой значительным количеством нелегалов. В такой ситуации снижение интенсивности надзора в одной сфере должно компенсироваться активизацией надзорных инстанций в других. Например, отсутствие проверок во время постановки на миграционный учет вполне могло бы восполняться усилением надзорных мероприятий в отношении лиц, принимающих временно пребывающих в стране иностранных граждан.

Интересно, что в отношении проживающих (временно и постоянно) в стране иностранных граждан был сохранен прежний порядок регистрации, обязывающий их являться в помещение органа миграционного учета. Для них выдаче легализующего документа предшествует проверка законности

нахождения в России. Причем они обязаны ежегодно являться в орган и подтверждать соответствие условиям проживания на российской территории. Получается, что для данных групп характерен как текущий, так и последующий надзор. Но ведь им государство должно доверять больше, чем временно пребывающим лицам. Думается, что, как минимум, в отношении постоянно проживающих иностранцев следовало бы ввести более разнообразный (гибкий) стимулирующий механизм. Право на проживание в России не может быть единственным стимулом соблюдения российского законодательства, а максимальное удовлетворение условиям проживания вполне могло бы стать основанием смягчения регистрационных правил. В этом случае следует изменить административный надзор за их поведением, сделав его менее заметным.

Важнейшим направлением административного надзора за пребыванием иностранцев на российской территории является работа с принимающей стороной – любой законно находящийся в России субъект которого «иностранец гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (находится)» либо организация в которой иностранец работает<sup>7</sup>. В частности, принимающая сторона обязана непосредственно или по почте направить в миграционный орган уведомление о прибытии иностранца, выдать ему отрывную часть данного уведомления, изъять ее в момент убытия иностранного жильца и затем направить в соответствующий миграционный орган<sup>8</sup>. Неисполнение указанных норм влечет ответственность по ч. 4 ст. 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Административные наказания за отсутствие у временно пребывающих лиц официально проштампованной отрывной части уведомления о прибытии установлены ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, предусматривающей возможность административного выдворения. Получается, что реализация обязанности одно-

<sup>7</sup> Статья 2 Федерального закона от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [10].

<sup>8</sup> Часть 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [10].

го субъекта ставится в зависимость от поведения другого субъекта. В административном праве такая конструкция характерна для связки невластный субъект (обязанный) – властный субъект (полномочный). Здесь же сталкиваемся с иной конструкцией: один невластный субъект исполняет обязанность при условии исполнения своей обязанности другим невластным субъектом, и только после этого в отношении вступает орган государственной администрации.

Фактически принимающая сторона, сообщая информацию об иностранцах, встраивается в систему административного надзора. В основном она представлена российскими гражданами, сдающими жилье лицам, не имеющим такого гражданства. Возникает вопрос: а могут ли граждане вообще выполнять публичную функцию? В целом доктрина подтверждает современную тенденцию к передаче государством отдельных функций иным субъектам, но в основном анализу подвергаются так называемые «юридические лица публичного права» – коллективные субъекты со специальной административной правосубъектностью [11. С. 65; 12]. В принципе индивидуальные невластные субъекты также могут наделяться специальным правовым статусом (нотариусы, конкурсные управляющие, специалисты по таможенному оформлению и пр.). Но в иммиграционном законодательстве конструируется иной юридический механизм. Публичная функция возлагается на всех граждан и реализуется в рамках их полной административной правоспособности (ведь специального разрешения для сдачи внаем помещения иностранцу не требуется). Причем функции, как элемент административно-правового положения органов, должны реализовываться через властные полномочия. В нашем случае, функция миграционного органа собирать сведения об иностранцах претворяется в жизнь через обязанность гражданина предоставлять подобную информацию. Перед нами иной тип доверия, при котором государство доверяет гражданам, ставя реализацию функций своих органов в зависимость от добросовестных действий этих граждан. Но единственным стимулом для них является страх ответственности за неисполнение обязанностей.

Может сложиться впечатление, что государство перекладывает свои обязанности на плечи невластных субъектов, поэтому, кста-

ти, в стране так много «нелегалов». Граждане часто напрямую не заинтересованы в публично-значимой деятельности, они не понимают необходимости собственного участия в профилактике иммиграционных правонарушений. Если бы речь шла об органах исполнительной власти, то направленность их деятельности следовало бы устанавливать через верно определенную цель и раскрывающие ее задачи (цель должна иметь нормативное значение, поэтому органы не в праве уклоняться от ее реализации). Но, имея дело с гражданами, законодатель не может просто обозначить в нормативных правовых актах их предназначение и требовать точного следования названным им направлениям. Правовой статус гражданина просто не предполагает такие элементы, как цель, задачи, функции. Поэтому реализацию любой юридической обязанности (как и права) индивидуального субъекта следует надлежащим образом гарантировать. В литературе эффективность исполнения гражданином обязанности часто объясняют ее парностью с субъективным правом [13. С. 250–251]. Иными словами, обязанность всегда связана с чьим-то правом. Кроме того, осуществляя должное поведение, индивидуальный субъект обеспечивает свои собственные юридические возможности (например, получив паспорт, человек гарантирует реализацию своего права на свободу передвижения).

Но в нашем случае обязанность практически не увязывается с субъективными правами граждан, ведь сам факт сдачи жилья иностранцам не ставится под сомнение, наказывается именно нарушение правил информирования органа. В отсутствии позитивной заинтересованности приглашающей стороны в соблюдении иммиграционных норм, единственным стимулом для данных субъектов остается административная ответственность за их нарушение. Определенный положительный (превентивный) эффект административные наказания безусловно достигают, что можно объяснить общим положением о государственно-принудительном обеспечении действия любых правовых норм [14. С. 59]. Именно санкция выступает частью правовой нормы, призванной гарантировать ее соблюдение [15. С. 7]. Конечно, среди лиц, наделенных статусом принимающей стороны, найдутся те, кто будет исполнять обязанности под

страхом административного штрафа, а может быть, и из уважения к принудительной власти государства. Но большое количество нелегалов свидетельствует о недостаточной эффективности административно-деликтного законодательства. В результате, данное средство в отрыве от других не позволяет компетентным органам своевременно получать достоверную информацию о поднадзорном объекте.

Отчасти государство это понимает и пытается как-то обосновать необходимость содействия миграционным органам. Так, в средствах массовой информации периодически проходят сообщения о вреде нелегальной миграции и пользе легализовавшихся иностранцев. Миграционные и иные органы предоставляют корреспондентам информацию, делают комментарии, дают интервью (см., например: [16–21]). Этим задействуется потенциал убеждения, часто именуемого основным методом государственного управления [22. С. 7]. Убеждение позволяет государству без прямого властного воздействия, а значит, наиболее демократичным путем, оформить у граждан устойчивое желание правомерного поведения. В итоге публичный субъект, стремясь выработать у невластных участников отношений стремление добровольно следовать должным предписаниям, достигает тождества публичного и частного интереса, что вполне можно рассматривать в качестве конечного результата убеждения. В этом случае, по словам Ю. Е. Аврутина, нужный интерес превращается «в обусловленные объективными факторами потребности субъекта» [23. С. 52].

Практическое воплощение данного метода сталкивается с серьезными препятствиями. Так, любой управленческий метод должен быть универсальным, т. е. применимым в отношении неограниченного круга лиц и в любой период времени. Убеждение же воздействует на сознание через моральную составляющую личности, а мораль и право составляют различные взаимосвязанные, но не всегда сопоставимые социальные регуляторы [24. С. 165]. Это означает, что орган исполнительной власти (его руководитель) не может воспользоваться единой инструкцией, устанавливающей общий порядок убеждения. Каждый раз органу нужно учитывать специфику конкретной управленческой ситуации, выбирать наиболее эффек-

тивные средства убеждения. Представляется, что мероприятия по убеждению граждан в необходимости соблюдения норм иммиграционного законодательства не достаточно результативны, в частности в действиях органов не просматривается сколько-нибудь продуманного плана. Поэтому данная работа в системе миграционных органов требует своего осмысления и развития.

В условиях современного законодательства и миграционной ситуации действия невластных субъектов становятся важнейшим элементом административного надзора за пребыванием в стране иностранных граждан. Теоретическим обоснованием их публично-правовой деятельности может выступать следующий логический ряд. Граждане – это субъекты не только частного, но и публичного (в том числе административного) права. Их публичная правосубъектность обусловлена тем, что они являются частью государства, их воля – это высшая форма проявления государственной власти (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации). В этом качестве за ними закрепляются не только публичные права, но и обязанности, в том числе и в отдельных государственных сферах. Поэтому включение граждан в механизм реализации отдельных государственных функций, в том числе управленческих, вполне оправдано. Но гражданин, будучи субъектом частного права, обладая автономией воли, имеет и собственные (индивидуальные) интересы, которые зачастую ставятся им на первое место в сравнении с устремлениями государства. Так, по мысли Н. М. Коркунова: «Наряду с государственными интересами люди имеют и иного рода интересы, не менее важные не менее дорогие для человека» [25. С. 445]. Ни у одного государства (в смысле системы органов) не получалось полностью нейтрализовать частные интересы и заместить их публичными. А это означает, что эффективная реализация публичных функций через гражданина возможна только при условии обеспечения надлежащего баланса частных и публичных начал в регулятивной системе. Иными словами, граждане должны захотеть исполнять возложенные на них обязанности, а здесь принуждение не всегда эффективно. Необходимо задействовать весь арсенал управленческих методов, среди которых основным является убеждение, немаловажно и поощрение. И только затем, в исключи-

тельных и определенных законом случаях, допустимо административно-правовое принуждение. В действующем же иммиграционном законодательстве два первых метода практически отсутствуют, а следовательно, весь потенциал стимулов и ограничений в нем не реализован, а доверие к отдельным невластным субъектам правовыми средствами не обеспечивается.

Похожая ситуация наблюдается в отношении лиц, использующих труд иностранных граждан. На них возлагается обязанность регистрироваться в органах миграционного учета, получать разрешение на право использования труда иностранцев, при необходимости содействовать иностранным работникам в получении разрешений на право осуществления в стране трудовой деятельности. В последнее время государство стремилось увеличить эффективность надзора как раз за счет стимулирующих и ограничивающих правовых средств. С одной стороны, были несколько снижены требования к принимаемым на работу иностранным гражданам. Теперь, лица, прибывшие в страну в безвизовом порядке, обязаны самостоятельно получать соответствующий разрешительный документ, ранее данное должностное возлагалось на работодателей. С другой стороны, значительно увеличились санкции за данные правонарушения. Так, для работодателей – юридических лиц – сумма административного штрафа может составить восемьсот тысяч рублей за каждого привлеченного к труду с нарушением законодательства иностранца (ст. 18.15 КоАП РФ). Конечно, это существенный стимул, направленный на исполнение иммиграционных правил. Но, как известно, юридическое лицо не так просто привлечь к ответственности и даже при вынесении обвинительного постановления назначенный административный штраф зачастую остается не взысканным.

Существуют способы, позволяющие коммерческим организациям вуалировать нарушение иммиграционного законодательства. Например, одна компания может действовать через иную «подставную фирму» (подрядчика, субподрядчика), у которой не будет никакой собственности, в том числе на счетах не окажется нужной для погашения санкции суммы. А предусмотренное ст. 18.15 административное приостановление деятельности на срок до 90 суток действитель-

ную альтернативу штрафу не составляет. Во-первых, взамен одной «подставной компании» всегда возможно создать другую, а доказать подобное деяние чрезвычайно сложно (если, конечно, сами руководители предприятия не признаются в своих действиях). Даже если оно очевидно, то законодательство фактически не предполагает возможности какого-либо воздействия на действительного организатора. Во-вторых, ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ закрепляет возможность сокращения срока приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания. В нашем случае, для этого достаточно всего лишь уволить «нелегалов». Следовательно, ужесточение ответственности вовсе не способствует должному соблюдению иммиграционного законодательства работодателями (а также иными невластными субъектами иммиграционных отношений), необходимы иные стимулирующие средства, например льготы для наиболее добросовестных субъектов (может быть, приоритет в оформлении документов, менее тщательный надзор и пр.).

Итак, основной тенденцией в развитии механизма административно-правового обеспечения порядка пребывания иностранных граждан стало увеличение уровня доверия со стороны государства как к самим иностранцам, так и иным невластным участникам соответствующих отношений (принимающей стороне, работодателям). В результате между ними произошло перераспределение стимулов и ограничений. Это позволяет сформулировать следующие принципы стимулирования иностранных граждан, находящихся на российской территории, к правомерному поведению.

1. Последовательность смены статусов иностранных граждан (временно пребывающее лицо может стать постоянно проживающим только после приобретения статуса временно проживающего). В этом смысле правомерное поведение в одном статусе становится стимулом для приобретения следующего статуса, что увеличивает возможный срок непрерывного нахождения в стране.

2. Срочность нахождения иностранных граждан. Пребывая или проживая в России, иностранец обязан оформить один из статусов, каждому из которых соответствует оп-

ределенный срок. Возможность его продления зависит от правомерного поведения иностранца.

3. Ограничение нарушителей иммиграционных правил. Чем в большей степени нарушаются указанные нормы, тем меньше возможностей находиться в стране у иностранного гражданина остается. Крайним ограничением для таких лиц является депортация или административное выдворение, свидетельствующие о максимальной степени государственного недоверия к ним. В такой ситуации стимулирование осуществляется через предупреждение иностранцев, желающих остаться на российской территории, о необходимости правомерного поведения.

4. Включение в стимулирующий механизм лиц, оказывающих содействие иностранцам (принимающую сторону и работодателей). На них возложена обязанность сообщать информацию о пребывающих в стране иностранных гражданах. Причем единственным стимулом ее исполнения является административная ответственность. В этой части государству следует продумать более гибкий механизм правового регулирования. Связка стимулов и ограничений должна быть задействована в процессах реализации всех методов государственного управления: кроме принуждения нужно продумать систему воздействия через убеждение и поощрение.

### Список литературы

1. *Хабриева Т. Я.* Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. 336 с.
2. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2003. 184 с.
3. *Тарасов И. Т.* Очерки науки административного права. М.: Тов-во «Печатня С. П. Яковлева», 1897.
4. *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право. М.: Юристъ, 2004. 192 с.
5. *Федеральный закон* от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2524.
6. *Федеральный закон* от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 27 декабря 2009 № 379-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. 6071.
7. *Федеральный закон* от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ; Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 г. № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в городе Москве в 2008 г. финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2291.
8. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации* от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года “О правовом положении иностранных граждан в СССР” в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.
9. *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право // Избранные труды. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 571 с.
10. *Федеральный закон* от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Рос. газета. 2006. 20 июля.
11. *Васильева А. Ф.* Делегирование государственных функций субъектам частного права // Изв. высш. учеб. заведений. Серия: Правоведение. 2008. № 2.
12. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.
13. *Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.
14. *Лейст О. Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. 339 с.
15. *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. 192 с.
16. *Зубко И., Семенова И.* Нелегалы в подсобках // Рос. газета. 2004. 27 февр.
17. *Невинная И.* Сезон дождей, сезон рабов // Рос. газета. 2004. 17 июня.

18. *Мы* дали шанс нелегалам – Руководитель Роструда М. Тополин – о первых шагах введения новых миграционных норм // Рос. газета. 2007. 1 февр.

19. *Графова Л.* Депортация в субботу // Рос. газета. 2007. 7 авг.

20. *Шкель Т.* Нелегалы – в цене // Рос. газета. 2004. 24 окт.

21. *Орлов П.* Нелегалы по твердым расценкам // Рос. газета. 2008. 18 июля.

22. *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Управление. Гражданин. Ответственность. Сущность, применение и эффективность адми-

нистративных взысканий. Л.: Наука, 1975. 251 с.

23. *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. 503 с.

24. *Гегель Г. В.* Философия права. М.: Мир книги, Литература, 2007.

25. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 1. 436 с.

*Материал поступил в редколлегию 21.03.2011*

**O. N. Sherstoboev**

**STIMULUS AND RESTRICTIONS IN THE MECHANISM OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF ORDER OF SOJOURN OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

In the article the basic tendencies in the development of the administrative-legal maintenance of an order of stay of foreign citizens in the Russian Federation are investigated. Preventative effects and principles of stimulation for lawful behavior of the foreign citizens who are in the Russian territory are analyzed.

*Keywords:* foreign citizens, legal status, stimulus, restrictions, the Russian territory, is administrative-legal maintenance.