

А. Н. Шаламова

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УФМС РОССИИ В ЧАСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье предлагаются законодательные изменения и дополнения в области усовершенствования миграционного законодательства Российской Федерации в области контрольно-надзорных функций УФМС России по Иркутской области.

Ключевые слова: внешняя миграция, контрольно-надзорные функции, иностранные граждане, лица без гражданства, миграционное законодательство.

A.N. Shalamova

THE ISSUES OF IMPROVING THE ACTIVITIES OF THE FEDERAL MIGRATION SERVICE OF RUSSIA IN TERMS OF LEGAL REGULATIONS

The article touches upon legislative changes and additions in improving migration legislation of the Russian Federation in the field of control and supervisory functions of Federal Migration Service of Russia in the Irkutsk region.

Key words: external migration, control and supervisory functions, foreign citizens, persons without citizenship, immigration law.

УФМС России по Иркутской области ведется ежедневный мониторинг миграционной ситуации в регионе, который в динамике позволяет отслеживать ситуацию, связанную с въездом-выездом и пребыванием иностранных граждан. Данный мониторинг позволяет объективно оценить не только количественный состав иностранных граждан, но и отследить миграционные потоки для своевременного реагирования на изменение миграционной ситуации и планирование проверочных мероприятий.

Оценивая внешнюю миграцию в целом, можно отметить, что про-

слеживаются три основных потока иностранных граждан, въезжающих на территорию Иркутской области: среднеазиатское направление (Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан, Казахстан) – 37,5 %, восточноазиатское направление (Китай, Монголия, КНДР, Япония, Вьетнам) – 30,7 %, западное направление (Украина, Армения, Белоруссия, Молдова и страны Евросоюза – Германия, Франция, Польша) – 18,8 %.

В целях усовершенствования миграционного законодательства Российской Федерации в области контрольно-надзорных функций УФМС России по Иркутской обла-

сти предлагаем следующие законодательные изменения и дополнения:

1. Анализ проводимых плановых проверочных мероприятий, связанных с соблюдением миграционного законодательства в отношении объектов экономической и социальной инфраструктуры, показывает, что согласно п. 12 ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1] о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляется не позднее чем за три рабочих дня до начала. Как показывает практика, данные проверки неэффективны, так как работодатели, зная о дате и времени проверки, принимают меры, чтобы на рабочих местах были только лица, не имеющие нарушений миграционного законодательства.

В связи с этим целесообразно внести изменения в действующее законодательство РФ в части проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет выявления фактов нарушений миграционного законодательства без предварительного уведомления о предстоящих проверочных мероприятиях.

2. В связи с решением Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2012 г. о признании Приказа МВД России и ФМС России от 30.04.2009 г. № 338\97 противоречащим положениям Федеральных законов от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-

ции» и от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] в части полномочий начальников структурных подразделений территориальных органов ФМС России, осуществляющих деятельность по линии иммиграционного контроля и внешней трудовой миграции, и их заместителей на издание распоряжений о проведении проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что в значительной мере негативно влияет на оперативное и своевременное реагирование на полученную информацию о совершенном либо совершаемом правонарушении миграционного законодательства в отдаленных районах субъекта Российской Федерации, так как в настоящее время утверждение распоряжений на проведение проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется начальником Управления ФМС субъекта Российской Федерации либо его заместителями.

В связи с вышеизложенным целесообразно внесение изменения в действующее законодательство Российской Федерации о наделении полномочиями начальников территориальных структурных подразделений ТО ФМС России непосредственно санкционировать распоряжения на проведение проверок на территориях оперативного обслуживания юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. В повседневной деятельности сотрудники УФМС России по

Иркутской области при реализации полномочий по контролю (надзору) в сфере миграции сталкиваются с тем, что деятельность в различных сферах экономики осуществляют лица, не зарегистрированные в установленном порядке в налоговых органах. В период своей деятельности такие лица извлекают прибыль. Задействованные в производственном процессе иностранные граждане получают от своих работодателей денежные средства. Доход, полученный работниками и их работодателями от незаконной деятельности, не облагается налогом. При производстве дел об административных правонарушениях юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями с целью ухода от ответственности предоставляются договоры аренды (субаренды), подряда (субподряда), либо юридические лица ликвидируются путём банкротства.

В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о введении уголовной ответственности для юридических лиц, уклоняющихся таким образом от ответственности по делам об административных правонарушениях в сфере миграции.

4. Пункт 1.2 ст. 7 и п. 2 ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [3] применяется к иностранным гражданам, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. В то же время п. 3 ст. 7 данного Федерального закона предусмотрена отсылочная норма на перечень обстоятельств, при наличии одного из которых прини-

мается решение об отказе в выдаче иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, разрешения на временное проживание или об аннулировании ранее выданного ему разрешения на временное проживание. Пункт 1.2 ст. 7 Федерального закона в указанном перечне не поименован, в связи с чем применению в отношении данной категории иностранных граждан не подлежит.

Необходимо внести дополнительно основания для отказа в выдаче разрешения на временное проживание иностранным гражданам, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

5. В служебной деятельности сотрудники УФМС России по Иркутской области руководствуются ст. 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [4]. В рамках административного производства у лиц запрашиваются документы и сведения, необходимые для разрешения дел об административных правонарушениях.

Однако санкция данной статьи в настоящее время (наложение административного штрафа на граждан до трехсот рублей, на должностных лиц до пятисот рублей, на юридических лиц до пяти тысяч рублей) носит малозначительный характер и является средством ухода от более серьезных видов правонарушений.

На основании изложенного необходимо дополнить статью в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушени-

ях «Непредставление сведений (информации) в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции», санкция которой будет предусматривать наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей, на должностных лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

6. Работодателям осуществлять заранее организованный набор иностранных граждан до момента въезда на территорию РФ для трудоустройства на предприятиях, организациях области. Данная мера впоследствии может вообще отменить процедуру квотирования иностранной рабочей силы на территориях субъектов РФ.

Ввести принцип открытости в законодательство, регламентирующее формирование квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам.

7. Организовать проведение ревизий и аудиторских проверок правильности и обоснованности отражения в учете операций по оформлению и расчету заработной платы в организациях-работодателях. Необходимо чтобы выплачиваемая иностранным работникам заработная плата была не меньше заявленной на рынке труда региона (в центрах занятости населения).

8. При выявлении незаконных трудовых мигрантов обязать работодателей оплатить затраты на их выезд (выдворение) за пределы РФ.

9. При выявлении фактов «перепродажи» трудовых мигрантов предусмотреть привлечение органи-

заций-посредников к уголовной ответственности с наложением крупного штрафа.

10. В Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (утв. Приказом Федеральной миграционной службы, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Минтранса РФ и Государственного комитета РФ по рыболовству от 11 января 2008 г. № 1/4/1/2) [5]:

- определить срок оформления разрешений на работу иностранным гражданам, прибывших в визовом порядке;

- регламентировать процедуру представления документов, подтверждающих профессиональное образование иностранных граждан, прибывающих в визовом порядке для оформления разрешений на работу, в том числе полученных на территории Российской Федерации;

- регламентировать основания аннулирования разрешений на работу и патентов, за которыми ино-

странные граждане не обра-тились. Установить срок обращения по вопросу выдачи разрешения на работу и патента до истечения срока временного пребывания на территории Российской Федерации;

- включить как основание для отказа в выдаче разрешения на работу – отсутствие квоты у работодателя либо оговорить, что выдача разрешений на работу производится на срок трудового либо гражданско-правового договора, заключенного с работодателем, которому выделена квота на выдачу разрешений на работу;

- иностранным гражданам, прибывшим в безвизовом порядке и обратившимся за оформлением патента для работы у физических лиц, необходимо предоставлять флюорографическое обследование, а также сертификат об отсутствии у них заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) во избежание распространения инфекционных заболеваний среди граждан Российской Федерации;

- дополнить п. 11 ст. 13.3. ФЗ № 115 основаниями отказа и аннулирования патентов: административное выдворение, наличие судимости за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления, заболевание наркоманией либо иными инфекционными заболеваниями;

11. В рамках реализации контрольно-надзорных полномочий при проведении проверочных мероприятий сотрудниками УФМС России по Иркутской области выявляется значительное количество иностранных граждан, не имеющих при

себе документов, удостоверяющих личность. С целью установления личности данные граждане проверяются по имеющимся информационным базам, в том числе по АДИС «Папилон». Зачастую сведения в информационных ресурсах отсутствуют, что не позволяет в полной мере реализовать возложенные на УФМС полномочия.

На основании изложенного, предлагается на законодательном уровне установить обязанность прохождения иностранными гражданами дактилоскопической регистрации в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Введение данной процедуры послужит профилактикой нарушений законодательства РФ, а также значительно снизит нагрузку на личный состав территориальных органов ФМС России, связанную с постановкой на дактоучет или с установлением личности иностранного гражданина.

Анализируя ситуацию в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, складывающуюся на территории области, можно констатировать, что она положительно стабильна, негативного влияния на общественно-политическое положение в регионе не оказывает. Благодаря конструктивной совместной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, религиозных и национальных общественных объединений удается избежать конфликтных ситуаций на этнической основе.

Несмотря на имеющиеся про-

блемы, задачи УФМС России по Иркутской области выполняются в полном объеме. В результате совместных действий по целому ряду ключевых направлений деятельности ФМС, в том числе по Сибирскому Федеральному округу, Иркутская область занимает лидирующие позиции.

Практика реализации УФМС России по Иркутской области контрольно-надзорных полномочий наглядно свидетельствует о том важном месте, которое занимает УФМС в системе иных органов государственной власти, выполняющих сходные функции. Контроль и надзор за выполнением миграционного законодательства Российской Федерации представляет собой сложнейшую сферу деятельности. УФМС России по Иркутской области совместно с органами внутренних дел проводят оперативно-профилактические мероприятия, совместно с Федеральной службой судебных приставов осуществляют взыскание административных штрафов, в тесном взаимодействии с судами Иркутской области осуществляют административное выдворение иностранных граждан, нарушающих миграционное законодательство Российской Федерации. Таким образом, УФМС России по Иркутской области выполняет роль связующего звена, координирующего работу иных государственных органов по соблюдению миграционного законодательства России.

Миграционная ситуация в регионе остается достаточно стабильной, контролируемой и прогнозируемой, вместе с тем она требует постоянного внимания со стороны

правоохранительных органов и властей всех уровней.

«Миграционные процессы очень активны, и их воздействие на повседневную жизнь с каждым годом ощущается все сильнее. Каждый человек видит эти изменения – на работе и на улице, в магазинах и в общественном транспорте, во дворе своего дома и в школе, где учатся его дети. Не все изменения носят положительную окраску, и недовольство населения таким положением дел справедливо. Устранение причин недовольства, недопущение в страну людей, которые праздно шатаются по улицам, не имеют постоянного заработка и поэтому являются потенциальными раздражителями и, как правило, нарушителями российского законодательства – одна из основных задач, которые предстоит решить в ходе реализации Концепции государственной миграционной политики до 2025 года» [6].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: ФЗ от 26.12.1998 № 294-ФЗ (с измен. от 31.12.2014. № 523-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

2. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2012 г. о признании Приказа МВД России и ФМС России от 30.04.2009 г. № 338\97 противоречащим положениям Федеральных законов от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Рос. газ. 2013. № 6. 16 янв.

3. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: ФЗ от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (посл. измен. от 31.12.2014 № 446-ФЗ) // СЗ РФ. № 30. Ст. 3032.

4. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001. № 195-ФЗ (от 03.02.2015 № 7-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

5. Приказ Федеральной миграционной службы, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Минтранса РФ и Государственного комитета РФ по рыболовству от 11 янв. 2008 г. № 1/4/1/2 (в ред. от 19.09.2013) // Бюлл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 28. С. 38–55.

6. Концепция государственной миграционной политики до 2025 года, утв. Президентом РФ // URL:www.kremlin.ru (документ опубликован не был).