

§ 11 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Сизов И.Ю.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В данной статье проведен краткий обзор изменений миграционного законодательства. 11 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ, который внес изменения в ст. 4.1 КоАП РФ. В частности, предусмотрена возможность в некоторых случаях уменьшить сумму административного штрафа до размера, не достигающего указанного в разделе II КоАП РФ минимального значения. Указанным федеральным законом реализовано Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П, предусматривающее возможность назначения административного штрафа ниже низшего предела, установленного санкциями соответствующих норм КоАП РФ. При написании данной статьи использовались различные научные методы, в частности, метод сравнительного анализа федерального и регионального законодательства. Фактический допуск иностранца к работе при отсутствии у него соответствующего разрешения признается нарушением порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в России (п. 1 примечания к ст. 18.15 КоАП РФ). В этом случае не имеет значения, заключен трудовой договор или нет. Оформление трудовых отношений с иностранцем без допуска к работе не считается привлечением к трудовой деятельности (п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11). Следовательно, в такой ситуации правонарушение отсутствует и оснований для привлечения работодателя к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ не имеется.

Ключевые слова: Работодатель, срок действия, патент, разрешение на работу, административная ответственность, уменьшить штраф, миграционное законодательство, иностранный гражданин, гражданство, Миграция.

Abstract. The author carries out the brief review of changes in migration legislation. On January 11, 2015 the Federal Law of 31.12.2014 No 515 came into force; it amended the article 4.1 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. Particularly, it provides the possibility to reduce, in particular cases, the sum of an administrative fine, which doesn't exceed the minimal rate, prescribed in chapter II of the Code. The abovementioned Federal Law enforces the Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 25.02.2014 No 4-P, providing for the possibility to impose the fine, which is lower than the lowest rate, prescribed in the provisions of the corresponding norms of the Code. The author of the study applies various scientific methods, including the method of comparative analysis of federal and regional legislation. Actual admission to work for a foreigner without a work permit is considered as the violation of order of foreigners admission to work in Russia (clause 1 of the annotation to art. 18.15 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation). In this case, the fact of work contract conclusion is not important. Registration of labor relations with a foreigner without a work permit is not considered as admission to work (clause 20 of the Decree of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 17.02.2011 No 11). Consequently, such a situation doesn't contain infringement of the law and the reasons for imposing administrative liability on the employer according to part 1, art. 18.15 of the Code of Administrative Offences.

Key words: Migration, foreign citizen, citizenship, Migration legislation, reduce the fine, administrative liability, patent, work permit, term of validity, employer.

11 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ, который внес изменения в ст. 4.1 КоАП РФ. В частности, предусмотрена возможность в некоторых случаях уменьшить сумму административного штрафа до

размера, не достигающего указанного в разделе II КоАП РФ минимального значения. Указанным федеральным законом реализовано Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П, предусматривающее возможность назна-

чения административного штрафа ниже низшего предела, установленного санкциями соответствующих норм КоАП РФ.

Так, Федеральным законом установлено, что при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления или решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить штраф в размере менее минимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тысяч рублей, а для должностных лиц – не менее 50 тысяч рублей. При этом размер штрафа не может составлять менее половины минимального размера штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей КоАП РФ.

Подобная норма закреплена также в отношении юридических лиц (для случая, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 тысяч рублей).

Кроме того, изменились, в частности, основания для привлечения работодателя к административной ответственности, что следует из п. 3 ст. 3 Федерального закона от 24.11.2014 № 357-ФЗ.

В ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ добавлено новое основание для привлечения к ответственности – использование труда иностранца или лица без гражданства вне пределов субъекта РФ, на территории которого им выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание. Ранее ответственность была установлена только за привлечение к труду иностранца без разрешения на работу либо патента.

В ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ сократился перечень оснований для привлечения к ответственности. Ответственность будет предусмотрена только за неуведомление или нарушение порядка и (или) формы уведомления территориального органа ФМС России о заключении или прекращении (расторжении) трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (услуг) с иностранцем в срок не более трех рабочих дней с даты заключения, прекращения (расторжения), если такое уведомление предусмотрено законом. Ранее ответственность была установлена в том числе за неуведомление органа службы занятости населения в определенном законом порядке. Административное наказание по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ

следует за неуведомление каждого органа власти. Например, работодателю могут назначить сразу несколько штрафов. Это обусловлено тем, что ч. 3 ст. 18.15 КоАП Российской Федерации устанавливает ответственность за 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 Российской Федерации, 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. Тем самым данное законоположение обеспечивает охрану общественных отношений в сфере миграции, налогов и занятости населения. Следовательно, неисполнение работодателем возложенной на него обязанности по уведомлению о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства любого из указанных в статье государственных органов образует самостоятельный состав правонарушения. Поэтому данная норма не может рассматриваться как допускающая повторное привлечение лица к административной ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения.

В ч. 5 ст. 18.15 КоАП РФ сократился перечень оснований для привлечения к ответственности. Ответственность будет предусмотрена только за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления ФМС России или ее уполномоченного территориального органа об исполнении обязательства по выплате заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированному специалисту, если такое уведомление предусмотрено законом.

При этом следует отметить, что если нарушения, предусмотренные ст. ст. 18.9, 18.15 и ч. 1, 3 ст. 18.16 КоАП РФ, совершены в отношении двух и более иностранных граждан, административное наказание может быть назначено за нарушение, допущенное в отношении каждого из них.

В настоящее время на практике возникает следующая проблема – является ли административным правонарушением заключение трудового договора с иностранным гражданином, если у него нет разрешения на работу в России? По нашему мнению ответ на данный вопрос зависит от того, был ли иностранный гражданин допущен к работе.

Фактический допуск иностранца к работе при отсутствии у него соответствующего разрешения признается нарушением порядка привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности

в России (п. 1 примечания к ст. 18.15 КоАП РФ). В этом случае не имеет значения, заключен трудовой договор или нет. Оформление трудовых отношений с иностранцем без допуска к работе не считается привлечением к трудовой деятельности (п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.02.2011 № 11). Следовательно, в такой ситуации правонарушение отсутствует и оснований для привлечения работодателя к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.15 КоАП РФ не имеется.

Для иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, взамен квот вводятся патенты.

Устанавливается, что патент – это документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы (за исключением отдельных категорий иностранных граждан), на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности.

Порядок принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в РФ устанавливается соответственно федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и ФМС России.

В случае если срок действия имеющегося у иностранного гражданина патента не был продлен, либо выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин в случае истечения срока его временного пребывания в РФ обязан выехать из РФ.

Работодатель или заказчик работ (услуг), привлекающие и использующие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган ФМС России в субъекте РФ, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в срок, не превышающий 3 рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) соответствующего договора.

Указанное уведомление может быть направлено на бумажном носителе либо подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. Форма и порядок подачи указанного уведомления (в том числе в электронном виде) устанавливаются ФМС России.

Работодатели или заказчики работ (услуг), являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями либо частными но-

тариусами, адвокатами, учредившими адвокатский кабинет, или иными лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории РФ иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента.

Определяются порядок выдачи патента, срок его действия и порядок продления срока временного пребывания иностранного гражданина на территории РФ в случае выдачи или продления срока действия патента.

Устанавливается обязательная государственная дактилоскопическая регистрация иностранных граждан, обратившихся в территориальные органы ФМС России с заявлением о получении патента, предоставляющего право на осуществление трудовой деятельности в РФ.

Предусматривается административная ответственность за:

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;
- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства, прибывшими в РФ в порядке, не требующем получения визы, срока обращения за внесением изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу или патенте;
- привлечение иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности вне пределов субъекта РФ, на территории которого данному иностранному гражданину или лицу без гражданства выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;
- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента.

Предусматривается сокращенный срок (20 дней) рассмотрения письменного обращения, поступившего высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства в сфере миграции.

Разрешения на работу, выданные до 1 января 2015 года, подтверждают право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности и продолжают

действовать в течение срока, на который они были выданы, либо до их аннулирования.

Разрешения на работу, выданные до 1 января 2015 года иностранным гражданам, прибывшим в РФ на основании визы, или выданные иностранным гражданам в соответствии со статьями 13.2, 13.4, 13.5 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», подтверждают право иностранного работника на временное осуществление на территории РФ трудовой деятельности, продлеваются и аннулируются в предусмотренном порядке.

Патенты, выданные до 1 января 2015 года, подтверждают право законно находящихся на территории РФ иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста 18 лет, осуществлять трудовую деятельность по найму у граждан РФ на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и продолжают действовать в течение срока, на который они были выданы, либо до их аннулирования. При этом срок действия патента продлению не подлежит.

До 1 января 2016 года иностранный гражданин для получения патента может обратиться в территориальный орган ФМС России лично либо

через представителя. Данное положение не распространяется на территории субъектов РФ, в которых принят нормативный правовой акт, устанавливающий организацию, уполномоченную по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, и заключено соглашение о взаимодействии между ФМС России и соответствующим субъектом РФ.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится законопроект «О внесении изменений в Федеральный Закон «О гражданстве Российской Федерации» целью которого является создание максимально упрощенного порядка получения российского гражданства проживающим за рубежом ребенком, одним из родителей которого является гражданин Российской Федерации.

Суть изменений заключается в том, что лицо, приобретшее гражданство Российской Федерации в возрасте до восемнадцати и имеющее одновременно гражданство иностранного государства, по достижении возраста восемнадцати лет обязано сделать выбор между гражданством Российской Федерации и гражданством иностранного государства. В случае выбора гражданства Российской Федерации, вместе с заявлением о выборе гражданства представляется документальное подтверждение прекращения либо невозможности прекращения имеющегося гражданства иностранного государства (выхода из указанного гражданства) в силу не зависящих от него причин.

Библиография:

1. Федеральный закон от 31.12.2014 № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Собрание законодательства РФ», 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 68.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // «Российская газета», № 51, 05.03.2014
3. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2012 № 1340-О, Определение ВАС РФ от 28.06.2013 № ВАС-5530/13 по делу № А33-7880/2012, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.09.2012 по делу № А33-7880/201
4. Волох В.А. Трудовая миграция: законодательство и политика // Юридические исследования. – 2013. – 3. – С. 1 – 20. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.3.594. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_594.html
5. Евтушенко В.И., Дуюн С.И. Конституционно-правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации: проблемы определения // Право и политика. – 2015. – 1. – С. 94 – 98. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.1.10030.

References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 31.12.2014 № 515-FZ «O vnesenii izmenenii v stat'yu 4.1 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 05.01.2015, № 1 (chast' I), st. 68.
2. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 25.02.2014 № 4-P // «Rossiiskaya gazeta», № 51, 05.03.2014
3. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.07.2012 № 1340-O, Opredelenie VAS RF ot 28.06.2013 № VAS-5530/13 po delu № A33-7880/2012, Postanovlenie Tre't'ego arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 18.09.2012 po delu № A33-7880/201
4. Volokh V.A. Trudovaya migratsiya: zakonodatel'stvo i politika // Yuridicheskie issledovaniya. – 2013. – 3. – С. 1 – 20. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.3.594. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_594.html
5. Evtushenko V.I., Dyuun S.I. Konstitutsionno-pravovoi status inostrannogo grazhdanina i litsa bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii: problemy opredeleniya // Pravo i politika. – 2015. – 1. – С. 94 – 98. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.1.10030.