

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДЕЛИКТЫ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Ю. В. Замятная – старший помощник прокурора Кировского административного округа г Омска, юрист 1 класса

Анализ состояния законности в сфере миграционных отношений свидетельствует о распространенности нарушений миграционного законодательства¹ участниками миграционных отношений.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»² органами прокуратуры проводятся проверки исполнения миграционного законодательства в Управлении Федеральной миграционной службы (далее – УФМС) России, его структурных подразделениях, органах внутренних дел, на предприятиях, использующих иностранную рабочую силу, медицинских учреждениях по вопросам соблюдения законодательства, регламентирующего права граждан на свободу передвижения, выбор места жительства, порядка предоставления разрешений на временное проживание и осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами.

Результаты проверок показывают, что самыми распространенными нарушениями в данной сфере законодательства являются нарушения, связанные с трудовой миграцией.

Так, по итогам проверок прокурорами чаще всего выносятся постановления о возбуждении дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации без разрешения на работу, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом. А требование обязательного наличия разрешения как раз и установлено ст. 13 Федерального закона от 25 июля

2002 г № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Несмотря на принимаемые органами исполнительной власти меры, в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих труд иностранных работников, имеют место грубые нарушения трудового и миграционного законодательства в части порядка привлечения иностранной рабочей силы, трудовых прав и иных законных интересов иностранных работников.

С учетом ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 30 декабря 2006 г № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» торговые места предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в установленном законодательством Российской Федерации порядке, и гражданам (в том числе гражданам, ведущим крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающимся садоводством, огородничеством, животноводством) по договорам о предоставлении торговых мест на срок, не превышающий срока действия разрешений. Данная норма закона означает, что при заключении договоров о предоставлении торговых мест лицами, указанными в ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 30 декабря 2006 г № 271-ФЗ, должны предоставляться в том числе перечень продавцов, привлекаемых заявителем, и сведения о них, включающие фамилию, имя и (если имеется) отчество физического лица, данные документа, удостоверяющего его личность, сведения о его гражданстве и правовые основания его привлечения к деятельности по продаже товаров (выполнению работ,

¹ См.: *О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ ; *О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из СПС «Гарант».

² См.: *О прокуратуре Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1. Доступ из СПС «Гарант».

оказанию услуг) на рынке (п. 4 ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ).

Предоставление торговых мест иностранным гражданам, зарегистрированным в качестве индивидуальных предпринимателей, а также лицам, привлекающим иностранных работников в качестве продавцов, осуществляется управляющей рынком компанией с учетом установленной Правительством Российской Федерации допустимой доли иностранных работников, используемых на рынках. За нарушение данного требования управляющая рынком компания несет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации (ст. 18.16 КоАП РФ).

Согласно ст. 23 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ управляющая рынком компания должна осуществлять контроль за соблюдением лицами, заключившими договор о предоставлении торгового места, установленной Правительством Российской Федерации допустимой доли иностранных работников, используемых на рынках. То есть на управляющую компанию в какой-то мере возложена ответственность за соблюдение требования нормы п. 4 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» о привлечении работодателем и заказчиком работ (услуг) иностранных работников. В свою очередь, в соответствии с п. 8 ст. 18 названного закона работодатель, пригласивший иностранного гражданина в Российскую Федерацию, в целях осуществления трудовой деятельности, обязан обеспечить получение иностранным гражданином разрешения на работу.

Однако, как показывает практика, иностранными гражданами, а также работодателями нарушаются указанные нормы законодательства, разрешения на работу, привлечение и использование иностранных работников отсутствуют, что влечет административную ответственность иностранных граждан, предусмотренную ст. 18.10 КоАП РФ. Работодатели также привлекаются к административной ответственности, но уже 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)».

Вопреки требованиям законодательства работодатели, заказчики работ (услуг) привлекают для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. О привлечении таких работников не сообщается ин-

формация в органы занятости населения, и налоговые органы также об этом не уведомляются.

Обязанность работодателя уведомить территориальный орган Федеральной миграционной службы и орган исполнительной власти, ведающий вопросами занятости населения в соответствующем субъекте Российской Федерации, о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 183³, в котором установлен нормативный срок для исполнения обязанности работодателя – не более 3 рабочих дней с даты заключения договора. Однако в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых органами прокуратуры, выявляются факты нарушения срока уведомления, а должностные лица организаций-нарушителей привлекаются к административной ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Органами прокуратуры выявляются также факты нарушения трудовых прав иностранных работников при осуществлении ими трудовой деятельности с момента их трудоустройства у работодателя и до окончания работы. В нарушение требований ст. 57 Трудового кодекса Российской Федерации в трудовых договорах с иностранными работниками работодатели не указывают все существенные условия договора: конкретные трудовые функции работника, права и обязанности работника и работодателей, характеристики условий труда, компенсации и льготы работника, режим труда и отдыха, условия оплаты труда, виды и условия социального страхования, непосредственно связанные с трудовой деятельностью. Копии трудовых договоров работникам не всегда выдаются, а также не оформляются трудовые книжки.

Самым распространенным нарушением в сфере миграционных правоотношений является нарушение иностранными гражданами или лицами без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, и в случаях выявления прокурором фактов нарушения срока пребывания иностранными гражданами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации выносятся постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 18.8 КоАП РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ постановление прокурора об административном правонарушении по данному виду деликта передается на рассмотрение судье немедленно после его вынесения. Решением суда иностран-

³ См.: *Об утверждении правил подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу [Электронный ресурс]* : постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 183. Доступ из СПС «Гарант».

ные граждане, лица без гражданства подвергаются наказанию в виде штрафа в размере, назначенном судом, вместе с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Прокуратурой также были выявлены нарушения норм миграционного законодательства подразделениями Управления федеральной почтовой связи, а именно предусмотренные п. 8 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», п. 33 Правил осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации⁴.

Так, отдельными органами почтовой связи вопреки установленным требованиям, принимаются уведомления о прибытии иностранных граждан без подписи принимающей стороны, подтверждающей достоверность сведений, а также согласие на временное нахождение у принимающей стороны. Кроме того, прокуратурой выявлены факты принятия уведомлений о прибытии по месту пребывания иностранных граждан, согласно которым принимающей стороной выступает гражданин Российской Федерации, паспорт которого является недействительным, так как данный гражданин умер за два года до указанного события.

Подразделениями Управления федеральной почтовой связи при осуществлении миграционного учета зачастую не проверяются правильность заполнения и точность названных сведений в уведомлениях о прибытии граждан, а также наличие прилагаемых документов. В уведомлении о прибытии гражданина не указываются срок действия документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, место рождения иностранного гражданина, адрес места пребывания, цель въезда в Российскую Федерацию, срок пребывания, отсутствуют сведения о профессии иностранных граждан. Самым распространенным нарушением при оформлении уведомлений является отсутствие подписи принимающей стороны.

Также операторами отделений почтовой связи допускается прием уведомлений о прибытии иностранных граждан за пределами установленного 3-дневного срока, исчисляемого в рабочих днях с момента пересечения границы, несмотря на то, что данное правонарушение влечет административную ответственность, а иностранных граждан необходимо направлять в органы миграционного учета.

По результатам проверки подразделений Управления федеральной почтовой связи по осуществлению ими процедур миграционного учета принимаются меры прокурорского реагирования в виде внесения представлений в соответствии со ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Органами прокуратуры Кировского административного округа г. Омска в порядке, предусмотренном ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, были возбуждены три уголовных дела по ст. 327 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверок соблюдения миграционного законодательства отделом УФМС России при регистрации прибывающих иностранных граждан, выдаче разрешений на временное проживание и видов на жительство иностранным гражданам также выявлены административно-правовые деликты.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный гражданин неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации. Однако в соответствующих делах УФМС России при проверке установлены факты отсутствия информации о примененном административном наказании в отношении некоторых лиц, что могло привести к необоснованной выдаче таких разрешений.

В силу п. 6 ч. 1 ст. 7 названного закона разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если данный гражданин имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом. Согласно п. 6 ст. 9 указанного закона вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее преде-

⁴ См.: *О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации* [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 15 янв. 2007 г. № 9. Доступ из СПС «Гарант».

лами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом. Однако проверочными мероприятиями прокуратуры выявлены факты отсутствия сведений о судимостях субъектов миграционных отношений.

В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства выполняет функции по фиксации и обобщению предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Часть 1 ст. 30 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закрепляет, что контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами и федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами. Поэтому согласно п. 4 ст. 31 данного закона депортация иностранных граждан осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и его территориальными органами во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции. Учитывая это положение, проверки органами прокуратуры законности в сфере миграционных правоотношений затрагивают и работу органов внутренних дел. В ходе проведения таких проверок были обнаружены факты неосуществления органами внутренних дел и УФМС реального контроля за выездом иностранных граждан за пределы Российской Федерации. В УФМС отсутствовала достоверная информация о

выезде за пределы Российской Федерации иностранных граждан, срок действия разрешения на временное проживание и вид на жительство у которых истек, поскольку подразделениями УФМС проверка адресов, по которым данные лица поставлены на учет, осуществлялась не в полном объеме.

Отделом УФМС по Кировскому административному округу г Омска для контроля режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации в УВД еженедельно направляются списки иностранных граждан, прибывших на территорию Российской Федерации и вставших на миграционный учет на обслуживаемой территории, списки иностранных граждан, которые по окончании срока миграционного учета обязаны убыть с территории Российской Федерации. Однако информация о проверке УВД указанных граждан в делах УФМС отсутствует.

В силу п. 9.7 раздела II Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, утвержденной Приказом МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900, участковый уполномоченный должен вести списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства, ежемесячно осуществлять проверки их фактического проживания. Однако на практике не в полной мере принимаются меры по контролю за порядком пребывания иностранных граждан на территории Кировского административного округа г Омска. И данные нарушения носят далеко не единичный характер, что сводит к минимуму профилактику правонарушений в сфере миграционного законодательства.

С целью совершенствования прокурорского надзора за законностью в сфере миграционных правоотношений и его эффективностью необходимо расширить практику возбуждения дел об административных правонарушениях прокурорами, актуализировать и своевременно уточнять составы административных правонарушений в КоАП РФ, более детализировать административно-правовой статус прокурора.