

О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего вопросы привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности

Современный мир сложно представить без наличия такого института, как трудовая миграция. Во многих странах занятость населения сталкивается с проблематикой несоответствия спроса на рабочую силу и ее предложением, в т.ч. дисбалансом структуры рабочих мест и желаемых профессий коренного населения. Не является исключением и Российская Федерация, когда для решения вышеуказанной проблемы, а также в период определенного демографического спада активно применяется иностранная рабочая сила.

Вместе с тем, привлечение иностранных граждан к трудовой деятельности, являющееся одним из способов снижения затрат на производстве, а также увеличения производительности труда, одновременно является вопросом повышенного внимания государства.

Указанное обусловлено проблемами интеграции иностранных граждан в жизнь общества, их восприятия коренным населением, а также необходимостью обеспечения интересов государства в вопросах национальной безопасности.

Как верно отмечено в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации, незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

При осуществлении правового регулирования использования труда иностранных граждан перед законодателем стоит две взаимоисключающих задачи: содействие развитию экономики путем упрощения процедуры привлечения иностранной рабочей силы и одновременно защита национальных интересов Российской Федерации.

В таких условиях неизбежно появляются противоречивые правовые нормы, а также перманентное отсутствие правового регулирования отдельных блоков общественных отношений.



Ю.В. Прытков

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением законов в экономической деятельности управления по надзору за соблюдением Федерального законодательства прокуратуры Нижегородской области, юрист второго класса

В доктрине теории государства и права сформирована позиция, в соответствии с которой существует предпроектный этап правотворчества, когда в ходе анализа сложившихся правоотношений выявляется потребность в их регулировании, так как их неурегулированность приводит к беспорядку, невозможности разрешить возникающие конфликты законными методами и способами, либо, когда осуществляемое саморегулирование не соответствует интересам и принципам законности¹.

В связи с изложенным, с целью привлечения внимания законодателя, рассмотрим ряд проблемных вопросов реализации миграционного законодательства.

По общему правилу (установленному Федеральным законом N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока временного пребывания, за исключением случаев, когда указанный срок ему продлен.

Так, срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток.

В настоящее время получение разрешения на работу иностранными гражданами является одним из безусловных способов продления периода законного нахождения на территории Российской Федерации в соответствии с ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон N 115-ФЗ) срок временного пребывания иностранного гражданина продлевается при выдаче иностранному гражданину разрешения на работу или патента либо при их продлении.

Таким образом, получение разрешения на работу или патента иностранным гражданином является одним из способов его легализации в Российской Федерации.

С экономической точки зрения данная норма, разумеется, оправдана, т.к. смена работников каждые 90 дней не позволит им овладеть определенными навыками, что негативно скажется на производительности труда.

В то же время само по себе получение разрешения на работу без фактического осуществления трудовой деятельности может привести к тому, что иностранные граждане станут добывать средства для проживания в ходе преступной деятельности.

Частью 1.2 ст. 13.1 Федерального закона N 115-ФЗ предусмотрено, что разрешение на работу, выданное иностранному гражданину, может быть аннулировано по основаниям, предусмотренным частями 9, 9.1 и 9.2 статьи 18 указанного Федерального закона.

Пунктом 13 ч. 9 ст. 18 Федерального закона N 115-ФЗ предусмотрено, что разрешение на работу аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и в течение пятнадцати рабочих дней после досрочного расторжения трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) не заключил нового трудового договора или гражданско-правового договора.

Вместе с тем, механизм реализации данной нормы действующим законодательством не предусмотрен. Так, в ходе проведенной прокуратурой Нижегородской области проверки установлено, что УФМС России по Нижегородской области достаточных мер, направленных на аннулирование разрешений на работу такой категории иностранных граждан, не принималось, несмотря на многочисленные факты досрочного расторжения трудовых договоров иностранными гражданами и незаключения в установленный срок новых.

Представляется, что указанную категорию иностранных граждан возможно выявлять по следующей схеме.

В соответствии с ч. 9 ст. 13.2 Федерального закона N 115-ФЗ работодатели обязаны уведомлять органы ФМС о заключении и расторжении трудовых договоров с иностранными гражданами.

В силу требований ч. 7.6 ст. 13.1 Федерального закона N 115-ФЗ в случае заключения иностранным гражданином в течение срока действия разрешения на работу нового трудового договора данный иностранный гражданин в течение семи рабочих дней обязан обратиться в органы ФМС для внесения изменений в сведения, содержащиеся в разрешении на работу.

Таким образом, в случае поступления от работодателя уведомления о расторжении трудового договора и необращении иностранного гражданина для внесения изменений в разрешение на работу в связи с заключением нового трудового договора, а также отсутствии уведомления от иных работодателей о заключении трудового договора с данным иностранным гражданином, имеются достаточные основания для аннулирования разрешения на работу.

В тоже время в случае патентов, правовое регулирование указанного вопроса законодателем вообще не осуществлено.

Согласно ч. 1 ст. 13.3 Федерального закона N 115-ФЗ граждане Российской Федерации имеют право привлекать к трудовой деятельности по найму 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 иностранных граждан, при наличии у них патентов.

В 2013 году УФМС России по Нижегородской области иностранным гражданам оформлено свыше 18 тысяч патентов (для сравнения, разрешений на работу выдано немногим более 19 тысяч).

Вместе с тем, лишь небольшое количество иностранных граждан на основании полученных патентов фактически осуществляют трудовую деятельность по договорам с физическими лицами, не связанную с предпринимательской деятельностью.

В тоже время, действующим законодательством не предусмотрена обязанность физического лица, заключившего трудовой договор с иностранным гражданином, уведомить органы ФМС, а также не предусмотрены нормы, позволившие бы аннулировать патент при фактическом длительном неосуществлении трудовой деятельности по договорам с физическими лицами.

Практика прокурорского надзора и результаты контрольно-профилактических мероприятий органов ФМС показывают, что большинство иностранных граждан, незаконно осуществляющих трудовую деятельность на стройках, объектах питания и т.п. предъявляют патент, подтверждающий законность пребывания на территории Российской Федерации.

В случае правового закрепления дополнительных оснований для аннулирования патентов, указанные лица подлежали бы безальтернативному выдворению.

В соответствии с ч. 9 ст. 13.2 Федерального закона N 115-ФЗ работодатели обязаны уведомлять органы ФМС о заключении и расторжении трудовых договоров с иностранными гражданами (в срок не более 3 рабочих дней).

Частью 3 ст. 18.15 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неуведомление или нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления органов ФМС о привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства либо неуве-

домление соответствующего органа о расторжении трудового договора.

При анализе диспозиции указанной статьи следует, что административно-наказуемым является как неуведомление о привлечении к трудовой деятельности, так и нарушение установленного порядка уведомления (например, нарушение срока).

В тоже время вышеуказанная норма сформулирована таким образом, что нарушение порядка (в т.ч. срока) уведомления о расторжении трудового договора не влечет административной ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

Представляется, что в данном случае также допущена технико-юридическая ошибка. Федеральным законом от 23.07.2013 N 207-ФЗ в указанную статью были внесены изменения, которыми добавлено словосочетание «или нарушение установленного порядка» лишь при первой части диспозиции.

В результате правоприменители лишены возможности привлечь недобросовестных работодателей к административной ответственности за нарушение сроков уведомления о расторжении трудовых договоров с иностранными гражданами по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ.

В действующем правовом поле недобросовестный работодатель за такое нарушение может быть лишь привлечен к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ (несвоевременное представление в государственный орган сведений (информации), представление которых предусмотрено законом).

При этом, следует обратить внимание на то, что датой совершения административного правонарушения будет являться четвертый рабочий день после расторжения трудового договора, тогда как срок давности привлечения по ст. 19.7 КоАП РФ составляет 3 месяца. В результате чего, ряд правонарушителей могут не понести установленную законом ответственность (например, при направлении уведомления о расторжении трудового договора по истечении трех месяцев от установленного законом срока). В то же время срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 3 ст. 18.15 КоАП РФ составляет 1 год.

Указанные проблемы правового регулирования не являются единичными.

Представляется актуальным и своевременным предложение ФМС России и ряда депутатов Государственной Думы кодифицировать правовые акты, регламентирующие правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации.

При этом, хочется верить, что разрабатываемые правила будут сформулированы таким образом, что были бы понятны не только сотрудникам контролирующих, правоохранительных органов, но и ино-

странным гражданам, а также в нем был бы найден баланс интересов предпринимателей, иностранных граждан и национальных интересов Российской Федерации. ■

¹ Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. 384 с.