



МВД России

Экз. № _____

**УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
по ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
(УМВД России по Томской области)**

ул. Елизаровых, 48/10, Томск, 634012
тел.: 271-000, факс 271-075

Председателю комитета по
законодательству, государственному
устройству и безопасности
Законодательной Думы Томской
области

В.В. Оглезневу

от 01.12.2016г. № 55/6707
на № _____ от _____

Уважаемый Виталий Васильевич!

В целях предоставления информации на заседание Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, проводимое 8 декабря 2016 г., направляем информацию о реализации миграционного законодательства на территории Томской области в 2016 году с указанием проблем применения и предложений по их решению.

Приложение: по тексту, на 7 л., в 1 экз.

с уважением

Начальник

А.И. Будник

Информация
о реализации миграционного законодательства на территории
Томской области в 2016 году, с указанием проблем применения и
предложений по их решению

На миграционный учет по месту пребывания поставлено 61 825 иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 4,0 % больше, чем в 2015 г. (в 2015 г. – 59 340), из них: 10 132 граждан из стран визового въезда, на 5,4 % больше в 2015 г. (в 2015 г. – 9 582), что составляет 16,4 % от общего числа иностранных граждан и лиц без гражданства, поставленных на миграционный учет.

Получили разрешение на временное проживание 1 973 иностранных граждан (-25,7%, в 2015 г. – 2480).

Принято 1750 положительных решения о выдаче вида на жительство в Российской Федерации (+5,4%, в 2015 г. – 1 656).

Гражданство Российской Федерации приобрели 1 218 иностранных граждан (+ 37,5 %, в 2015 г. - 761), в том числе 477 иностранных граждан в упрощенном порядке в соответствии с международными соглашениями Российской Федерации (+ 12,6 %, в 2015 г. - 417).

С марта 2016 года Томская область приступила к реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Программа реализуется в рамках государственной программы «Развитие рынка труда в Томской области на 2016-2020 годы». За время действия Государственной программы в Управление по вопросам миграции УМВД России по Томской области поступило к рассмотрению 388 заявлений граждан об участии в программе переселения, из них 141 заявление поступило из консульских отделов Российской Федерации за рубежом. Рассмотрено 326 заявлений. Приняты в гражданство Российской Федерации 192 участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей. Высшее образование имеют 65 % от числа заявителей, 35 % - среднее профессиональное образование.

Квота на привлечение иностранной рабочей силы в Томской области составила 1030 иностранных работников (в сравнении с 2015 годом уменьшена на 262 единицы).

26 работодателям различной формы собственности оформлено 73 разрешения на привлечение и использование иностранных работников (- 17,0 %, в 2015 г. – 88), в совокупности на 875 иностранных работников (- 22,2 %, в 2015 г. – 1125).

Выдано 817 разрешений на работу (- 3,3%, в 2015 г. – 845), большинство разрешений на работу выдано гражданам: Китая – 451 (55,2 %), Кореи (КНДР) – 336 (41,1 %).

По итогам проверочных мероприятий, направленных на недопущение нарушений в сфере внешней трудовой миграции 3 иностранным гражданам отказано в выдаче разрешений на работу (снижение в 9,6 раз, в 2015 г. – 29) за неоднократное (два и более раза) в течение одного года привлечение к административной ответственности за нарушение законодательства Российской

Федерации, в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации (пп. 7 п. 9 ст. 18 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Аннулировано 34 разрешения на работу, выданных иностранным гражданам (Китая – 15, Кореи – 18, Италии – 1) по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), из них:

по причине принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию – 1;

в связи с административным выдворением за пределы Российской Федерации, в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на работу – 18;

в связи с нарушением иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) по ходатайству работодателя – 1;

за непредставление иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в течение тридцати календарных дней со дня выдачи ему разрешения на работу документа, подтверждающего владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации - 11;

в связи с выездом иностранного гражданина из Российской Федерации в иностранное государство для постоянного проживания – 3;

В рамках реализации вступившего в силу с 1 января 2015 года Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принято 5623 заявления на оформление патента (+15,2%, в 2015 г. – 4881), оформлено 5332 патента (+12,0 %, в 2015 г. – 4758); выдано 5159 документов (96,7% от числа оформленных).

Из числа стран – участников Содружества Независимых Государств, работающих на территории Томской области на основании патента, традиционно преобладают граждане Узбекистана (85,0%).

Вследствие проводимой работы по реализации миграционного законодательства Российской Федерации сумма налоговых отчислений за выдачу и продление патентов составила 77 млн. 399 тыс. руб. (в 2015 г. – 51 млн. 501 тыс. рублей). Процент выполнения плана, установленного для Томской области, составил 101,5% (план - 76 млн. 252 тыс. руб.). В рамках выполнения функций по государственному контролю (надзору) в сфере миграции выявлено 4503 иностранных граждан, пребывающих на территории субъекта незаконно (- 34,7 %, в 2015 г. – 6 901), из них выдворено за пределы Российской Федерации 346 человек (- 17,6 %, в 2015 г. – 420) .

Принято 55 решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства (+ 61,7 % в 2015 г. – 34).

Проведя анализ реализации миграционного законодательства на территории Томской области, выявлены следующие проблемы применения миграционного законодательства.

1. По вопросу въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации.

Согласно данным ведомственной статистической отчетности процент взыскания штрафов с лиц, в отношении которых судами вынесено решение о выдворении, незначителен, в 2014 взыскано 31%, в 2015 взыскано 19,1%. Взыскание штрафа с данной категории иностранных граждан, как правило, не представляется возможным, ввиду отсутствия у них денежных средств на оплату штрафа, места постоянного жительства, близких родственников - граждан Российской Федерации, а также отсутствия права и возможности осуществлять трудовую деятельность на территории России.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ статья 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и порядке въезда в Российскую Федерацию» дополнена пунктом 10, согласно которого въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, - до осуществления соответствующих выплат в полном объеме.

В настоящее время реализация положений данного закона не осуществляется, так как отсутствует механизм принятия решения, а именно, не определен срок, а также порядок закрытия и открытия въезда.

Вместе с тем, на сегодняшний день, иностранный гражданин может получить государственную услугу по оформлению разрешительных документов (патент, разрешение на работу, разрешение на временное пребывание, вид на жительство.), по оформлению гражданства Российской Федерации имея неоплаченные административные штрафы за нарушения миграционного законодательства.

Разрешение данного вопроса, полагаем возможным, путем внесения изменений в Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115 - ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», предусмотрев в качестве основания для отказа в выдаче разрешительных документов (патента, разрешения на работу, разрешения на временное пребывание, вида на жительство) и основания для отклонения заявления о приеме (восстановлении) в гражданство Российской Федерации наличие неуплаченных штрафов за нарушения режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

2. По вопросу осуществления функций по государственному контролю (надзору) в сфере миграции.

Исполнение решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, вынесенного Министерством юстиции Российской Федерации в отношении иностранных граждан, осужденных за преступления, совершенные на территории Российской Федерации, которым согласно приговору

суда назначено наказание в виде административного штрафа за совершение уголовного преступления затруднительно.

В период отбывания наказания в местах лишения свободы в отношении иностранного гражданина, пребывание которого согласно решения Министерства юстиции Российской Федерации признано нежелательным, подразделениями по вопросам миграции органов внутренних дел выносится решение о депортации. При освобождении из мест лишения свободы иностранные граждане указанной категории по решению суда помещаются, в специальное учреждение временного содержания иностранных граждан, в котором содержатся до исполнения решения о депортации.

Вместе с тем, в отношении иностранных граждан, которым согласно приговора суда назначено наказание в виде административного штрафа за совершение уголовного преступления, ввиду отсутствия у данной категории иностранных граждан денежных средств для оплаты наложенного административного штрафа, на основании пп. 2 ст. 28 Федерального закона от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» территориальным подразделением ФССП России выносится постановление о временном ограничении на выезд должника из Российской Федерации.

В связи с чем, исполнить решение о нежелательности пребывания, вынесенное Министерством юстиции Российской Федерации, не предоставляется возможным.

Иностранец содержится в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан до уплаты штрафа (без ограничения срока).

Данные иностранные граждане относятся к категории незаконно пребывающих на территории Российской Федерации, не имеют денежных средств для оплаты штрафа, места постоянного жительства, а также не имеют права и возможности осуществлять трудовую деятельность на территории России в целях погашения штрафа.

Соответственно назначение наказания в виде административного штрафа, в отношении данных иностранных граждан не целесообразно.

Разрешение сложившейся правовой коллизии, полагаем возможным, путем внесения в Уголовный кодекс Российской Федерации изменений, в части исключения санкции в виде штрафа в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

3. По вопросу осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами.

Недобросовестными работодателями используют особый порядок привлечения высококвалифицированных специалистов для привлечения иностранных работников в обход механизма квотирования.

В соответствии с п. 2 ст. 13.2. Федерального закона Российской Федерации от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» на высококвалифицированных специалистов и членов их семей не распространяются, установленные Правительством Российской Федерации:

квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу;

допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с п. 4.5. ст. 13, п. 6 ст. 15.1. названного закона для привлечения высококвалифицированных специалистов не требуется оформлять разрешение на привлечение иностранных работников (экономия на госпошлине при привлечении иностранных граждан из стран с визовым въездом составляет 10 тысяч за каждого гражданина); высококвалифицированному специалисту не требуется подтверждение владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации.

В силу положений названного закона высококвалифицированным специалистом признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, при этом работодатель и заказчик работ (услуг) самостоятельно осуществляют оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых они желают привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, и несут соответствующие риски. Порядок определения «высокой квалификации» иностранного работника закон не содержит, данное положение закона позволяет привлекать в качестве высококвалифицированных специалистов иностранных граждан, фактически осуществляющих трудовую деятельность по рабочим специальностям низкой квалификации.

В связи с чем, статья 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» требует дополнения нормой о необходимости подтверждения иностранным гражданином уровня имеющейся квалификации: документом о наличии профессиональных навыков и достижений в конкретной области деятельности.

Кроме того, действующим законодательством не предусмотрено принятие решения об отказе в выдаче разрешений на работу высококвалифицированных специалистов, в случае поступления из органов налоговой службы информации о «нулевой отчетности» и убытках организации в период осуществления финансово-хозяйственной деятельности, а также имеющейся задолженности по заработной плате. В результате существует вероятность выдачи разрешений на работу высококвалифицированных специалистов организациям, не имеющим целью привлечь высококвалифицированных иностранных специалистов непосредственно по направлениям собственной деятельности, а в целях получения ежемесячного вознаграждения за услуги по предоставлению работников иным организациям, в том числе имеющим ограничения в привлечении иностранных работников.

На основании вышеизложенного, представляется необходимым дополнить ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» основанием для отказа в выдаче

разрешений на работу и аннулирования выданных разрешений на работу в случае поступления из органов налоговой службы информации о «нулевой отчетности» и убытках организации, планирующей привлечение иностранных работников – высококвалифицированных специалистов, в период осуществления финансово-хозяйственной деятельности, а также имеющейся задолженности по заработной плате.

4. Применение миграционного законодательства, в части проведения комплексного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, желающих получить разрешение на работу либо патент, разрешение на временное проживание или вид на жительство, а также в части необходимости приобретения иностранными гражданами, желающими оформить патент на осуществление трудовой деятельности, полиса добровольного медицинского страхования выявило потребность внести следующие изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»:

4.1. Дополнить п. 4 ст. 15.1 закона нормой, в соответствии с которой наделить высшие исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации полномочиями по контролю за деятельностью центров тестирования иностранных граждан, действующих в субъекте Российской Федерации, в части обеспечения соблюдения законодательства в сфере тестирования и качества экзаменационных процедур, с возложением на Минобрнауку России обязанности разработать процедуру контроля за деятельностью центров тестирования в Российской Федерации, на базе которых организуется проведение комплексного экзамена.

4.2. Дополнить пп. 4 п. 2 и пп. 5 п. 9 ст. 13.3 закона нормой о механизме объединенного информационного учета и оперативного обмена сведениями о иностранных гражданах, заключивших договор добровольного медицинского страхования со страховыми организациями, поручив создание соответствующей объединенной системы Банку России, осуществляющему полномочия по регулированию рынка страхования и страховому надзору.

4.3. В целях формирования единообразного подхода к установлению цены за оказание медицинских услуг по выдаче медицинских заключений иностранным гражданам, представляется необходимым законодательно закрепить обязанности субъекта Российской Федерации об установлении единой региональной стоимости медицинского освидетельствования.

5. По вопросу оказания государственной услуги по оформлению гражданства.

Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2014 г. № 531 в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, внесены изменения, предоставляющие право стать участником Государственной программы иностранным гражданам, получившим временное убежище на территории Российской Федерации. Эти нормы адресованы, прежде всего, гражданам Украины.

В соответствии с частью 7 статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ условием для приобретения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке является наличие у участника Государственной программы регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации, выбранной им для постоянного проживания. Однако большинство лиц, получивших временное убежище и ставших участниками Государственной программы, не могут подать заявление о приобретении гражданства Российской Федерации в виду отсутствия возможности зарегистрироваться по месту жительства.

Полагаем необходимым, предоставить иностранным гражданам и лицам без гражданства данной категории право приобрести гражданство Российской Федерации как участникам Государственной программы при постановке их на миграционный учет и без оформления разрешения на временное проживание.

Для этого статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» необходимо дополнить частью 7.1, согласно которой право быть принятыми в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке, получившим временное убежище или статус беженца в 2014 – 2015 годах, являющихся участниками Госпрограммы, а также членам их семей, поставленным на миграционный учет по месту пребывания на территории Российской Федерации, выбранной ими для постоянного проживания.

Частью 2 статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» определены иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, которые вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного пунктом «а» части первой статьи 13 настоящего федерального.

До настоящего времени Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 не предусмотрен перечень необходимых документов для приема в гражданство Российской Федерации на основании вышеназванных норм закона.

Для реализации права на приобретении гражданства Российской Федерации указанной категорией граждан предлагаем дополнить пункты «е»- «и» статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» перечнем документов, необходимых для представления для приема в гражданство Российской Федерации на основании вышеназванных норм закона.

Предлагаемые изменения положений действующего законодательства помогут сделать более эффективным государственный контроль (надзор) в сфере миграции и совершенствовать оказание государственных услуг в данной сфере.

Начальник Управления по вопросам миграции
УМВД России по Томской области



С.Н. Ершов