

Приложение
к Протоколу заочного заседания
членов рабочей группы по реализации
механизма «регуляторной
гильотины» в сфере миграции
от экспертного и делового сообщества
от 12.11.2020

**Предложения
членов рабочей группы по реализации механизма
«регуляторной гильотины» в сфере миграции от экспертного
и делового сообщества по реализации механизма «регуляторной
гильотины» в сфере миграции по проекту концепции проекта
нормативного правового акта в сфере миграции**

Члены рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере миграции от экспертного и делового сообщества рассмотрели представленный МВД России проект концепции проекта нормативного правового акта в сфере миграции.

Проект разработан в соответствии с пунктом 2 Плана мероприятий по реализации в 2020 - 2022 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.02.2019 № 265-р

Члены рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере миграции от экспертного и делового сообщества поддерживают инициативу о реформировании миграционного законодательства и разработке комплексного законодательного акта в сфере миграции.

Основная идея, заложенная в проекте концепции, подразумевающая создание единого нормативного правового акта, регламентирующего правоотношения с участием иностранных граждан на основе консолидации положений федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», является обоснованной. Данный подход к правовому регулированию позволит обеспечить комплексное регулирование общественных отношений в сфере миграции с участием иностранных граждан, исключить дублирующие и несогласованные положения в законодательстве, восполнить существующие пробелы.

Как показывает анализ зарубежной практики, использование в качестве формы правового регулирования миграционных отношений, в том числе особенностей правового положения иностранных граждан, комплексного закона весьма распространено: в Австралии, например, действует Закон о миграции, иммиграционные законы приняты в Великобритании, Новой Зеландии, в Канаде имеется Закон об иммиграции и защите беженцев, в Чехии – Закон об иностранных гражданах и интеграции. При этом регулирование вопросов гражданства регламентируется, как правило, отдельным нормативным правовым актом.

По проекту концепции нормативного правового акта в сфере миграции имеются следующие предложения.

1. В пункте 1.2 содержится тезис о том, что «точечные изменения миграционного законодательства, ужесточение юридической ответственности не приведут к качественному улучшению правоотношений в миграционной сфере, формированию отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации и необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка».

Разделяя указанный тезис, необходимо отметить, что нуждаются в пересмотре подходы к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. В частности, в ряде случаев размеры административных штрафов явно несопоставимы с тяжестью правонарушений.

2. Пункт 1.3 «Анализ российской и зарубежной правоприменительной практики», как следует из его названия, должен содержать развернутый анализ зарубежного опыта, однако таковой в нем практически не раскрывается.

Данный пункт содержит только отдельные негативные примеры реализации миграционной политики в США и странах Западной Европы.

Полагаем, что необходимо проведение комплексного анализа правового регулирования рассматриваемой сферы за рубежом, в том числе, на предмет возможности заимствования положительного опыта нормативного обеспечения миграционных процессов.

3. Результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований (пункт 1.4) предлагается, по возможности, дополнить данными, отражающими восприятие миграционной ситуации и регулирующих норм не только российскими, но и иностранными гражданами, что позволит учесть мнение как принимающего общества, так и самих мигрантов.

При упоминании результатов социологических исследований рекомендуется конкретизировать, кем и когда данные исследования проводились.

4. Одной из задач государственной миграционной политики Российской Федерации является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом.

Специфика существующего правового регулирования добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, заключается в том, что детальная регламентация их правового статуса осуществляется преимущественно в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637, хотя главным регулятором здесь все-таки должен выступать федеральный закон. Предлагается рассмотреть возможность, по крайней мере, краткого отражения данного аспекта регулирования в пункте 1.2.

5. Задачи проекта комплексного нормативного правового акта в сфере миграции (пункт 2.1) должны коррелировать с задачами миграционной политики, изложенными в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

Представляется неоднозначным включение в число задач «формирование позитивного имиджа государственной власти». Данное направление вряд ли может быть признано самостоятельной задачей, решаемой принятием проекта федерального закона. Указанная задача не относится к области регулирования общественных отношений, возникающих в сфере миграции.

Одновременно, целесообразно в качестве задачи проекта в сфере миграции указать создание благоприятных условий для въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать историю и культуру Российской Федерации, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию страны.

Как следует из содержания пункта 2.1, проект федерального закона в сфере миграции должен устанавливать основы государственного регулирования миграционных процессов, а также определять правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации. В этой связи необходимо расширить указанный предмет правового регулирования, не ограничиваясь исключительно взаимоотношениями двух указанных в последнем абзаце данного пункта сторон. Кроме того, если упоминать в данном контексте работодателей, то также нужно отметить и заказчиков работ (услуг).

6. В пункте 2.2.1 отмечается, что требуется разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области миграционного законодательства. При этом указывается, что исходя из особого характера миграционного законодательства, связанного с обеспечением национальной безопасности, необходимо установить требование о принятии субъектами Российской Федерации законодательных и иных актов в сфере миграции в случае, если это прямо предусмотрено разрабатываемым федеральным законом.

Однако говорить о таком универсальном требовании не совсем корректно, поскольку установлены пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации: законы и иные нормативные правовые акты

принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также по предметам ведения субъектов Российской Федерации с учетом существующего разграничения полномочий.

7. Считаю важным дополнить принципы правового регулирования в сфере миграции (пункт 2.4), принципом «комплексности решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации» Данный принцип закреплен в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы.

8. Выделение в структуре проекта федерального закона (пункт 2.5) в сфере миграции особенностей регулирования трудовой миграции актуализирует вопрос о целесообразности выделения иных видов миграции, например, образовательной и др.

9. Пунктом 3.1 предлагается сохранить для визового порядка въезда институт приглашений, позволяющий определить лицо (приглашающую сторону), принимающее на себя предусмотренные данным федеральным законом обязательства относительно въезжающего иностранного гражданина.

Необходимо изменить подход к ответственности приглашающей стороны.

Безусловной представляется обязанность приглашающей стороны принимать меры по реализации гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения приглашенного иностранного гражданина в период его пребывания в Российской Федерации.

Вместе с тем, Федеральным законом 19.07.2018 № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» контроль за порядком пребывания иностранного гражданина фактически перекладывается с органов внутренних дел на приглашающую сторону. Установленными положениями возникновение ответственности приглашающей стороны ставится в зависимость от неправомерных действий иностранного гражданина, который действует, исходя из своих намерений и побуждений, и является самостоятельным субъектом права. При этом действующим законодательством предусмотрена ответственность для иностранного гражданина за нарушение порядка пребывания. Указанным законом на приглашающую сторону возлагаются обязанности, которые она (с учетом ее возможностей и компетенции) не в состоянии выполнить по независящим от нее причинам.

10. В целях «установления эффективного механизма контроля въезда в Российскую Федерацию, а также противодействия организации незаконной миграции» проектом концепции предполагается создание реестра недобросовестных приглашающих лиц (пункт 3.3).

Поставленные цели не будут достигнуты по следующим причинам.

С 1 января 2021 года граждане 52 стран смогут оформить электронную визу для въезда в РФ без приглашения. Таким образом, в данном случае будет отсутствовать объект контроля в виде приглашающей стороны.

Кроме того, подавляющая часть мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию – это граждане из стран, с которыми предусмотрен безвизовый порядок въезда. У указанной категории граждан также не имеется приглашающей стороны.

В результате предлагаемый механизм контроля в виде создания реестра недобросовестных приглашающих лиц может быть использован в отношении крайне незначительной части мигрантов и не будет иметь ощутимого значения в борьбе с нелегальными мигрантами.

Вместе с тем, для добросовестных компаний, развивающих внешнеэкономическое сотрудничество, нарушение одним из приглашенных иностранных граждан цели поездки повлечет включение в данный реестр, лишит компанию возможности в дальнейшем приглашать иностранцев, и, таким образом, может привести к приостановлению ее международной деятельности.

11. Предлагаемые проектом концепции миграционные режимы нуждаются в доработке, уточнении и устранении противоречий.

При краткосрочном пребывании иностранного гражданина более 30 дней в течение календарного года проектом концепции предполагается введение обязанности пройти дактилоскопическую регистрацию лиц (пункт 4.1). Из проекта не ясно, проводится ли дактилоскопическая регистрация единожды или ежегодно. Кроме того, в связи с предложенной формулировкой о сроках наступления указанной обязанности возможны сложности с исчислением иностранными гражданами суммарного тридцатидневного периода нахождения в Российской Федерации в течение календарного года.

В пункте 4.1 указано, что «иностранному гражданину в период краткосрочного пребывания (при наличии оснований) для получения статуса долгосрочного пребывания или постоянного проживания необходимо пройти обязательное медицинское освидетельствование на предмет отсутствия опасных инфекционных заболеваний, заболеваний наркоманией и ВИЧ-инфекции, а также получить в территориальном органе МВД России идентификационную карту с электронным носителем информации об иностранном гражданине (ID-карту)». Одновременно в пункте 4.2 определено, что «для получения статуса долгосрочного пребывания в Российской Федерации иностранному гражданину необходимо до окончания срока краткосрочного пребывания обратиться с заявлением в электронной форме в территориальный орган МВД России через единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Необходимо устранить противоречия.

Пунктом 4.2 установлено, что для отдельных категорий иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию с гуманитарными и деловыми целями (священнослужители, артисты, спортсмены и другие категории) предлагается сохранить правило пребывания «90/180». Не ясно, в отношении каких «отдельных категорий иностранных граждан», прибывших с деловыми целями, будет действовать указанное правило пребывания, а также какие иностранцы понимаются под «другими категориями».

Кроме того, при сохранении принципа 90/180 целесообразно предусмотреть необходимость нормативного определения порядка исчисления указанных сроков.

Обязательным условием для получения иностранным гражданином права на длительное пребывание в Российской Федерации будет являться, в том числе сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Применительно к данному положению потребуется последующая дифференциация регулирования, обусловленная требованиями пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

Подписание иностранным гражданином обязательства о соблюдении им Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации («Соглашения о лояльности»), является дополнительной бюрократической процедурой, не имеющей практического смысла, так как обязанность соблюдать российское законодательство автоматически распространяется на всех граждан, пересекающих границу Российской Федерации.

В рамках пребывания в целях получения образования целесообразно предусмотреть возможность осуществления для обучающихся трудовой деятельности. Следует признать, что существующая в настоящая время формулировка «в свободное от учебы время» неудачна, поскольку использует отсутствующее на законодательном уровне понятие «учеба».

Согласно пункту 4.3 постоянное проживание будет основным миграционным статусом, позволяющим иностранному гражданину в перспективе претендовать на получение гражданства Российской Федерации. В таком случае целесообразно наряду с основным статусом для получения гражданства определить не основные статусы и указать различия между ними.

В соответствии с пунктом 4.3.1 критерии, которыми будет руководствоваться межведомственная комиссия при оценке претендента на получение статуса постоянно проживающего, целесообразно закрепить актом Правительства Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая, что несоответствие тому или иному критерию будет фактически являться основанием для отказа в предоставлении права постоянного проживания, рекомендуется рассмотреть возможность установления таких критериев непосредственно в тексте федерального закона в сфере миграции.

Кроме того, тем же пунктом определено, что условием обращения с заявлением о приобретении статуса постоянно проживающего предполагается определить долгосрочное пребывание иностранного гражданина не менее года в соответствующем субъекте Российской Федерации. Вместе с тем, режим долгосрочного пребывания предполагает пребывание иностранного гражданина на территории Российской Федерации как таковой, а не на территории ее отдельного субъекта. Требование о необходимости пребывания на территории отдельного субъекта представляется чрезмерным, поскольку ограничивает

иностранного гражданина в праве осуществления трудовой деятельности и передвижения.

12. Пунктом 5 предусматривается предоставление возможности иностранному гражданину, оформившему ID-карту, самостоятельно уведомлять о месте своего пребывания территориальный орган МВД России с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) с уведомлением принимающей стороны. В таком случае, нуждается в решении вопрос, каким образом принимающая сторона должна исполнить обязанность о постановке на миграционный учет указанного иностранного гражданина. Представление иностранному гражданину возможности без ведома принимающей стороны подавать уведомление о прибытии может привести к злоупотреблению правом со стороны иностранных граждан и ущемлению прав принимающей стороны.

Также целесообразно предусмотреть возможность постановки на миграционный учет на весь срок действия рабочей визы вне зависимости от перемещений иностранного гражданина по территории Российской Федерации (в случае, если не меняется адрес места пребывания).

13. Пунктом 6.1 определяются условия привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности.

В частности, предлагается предусмотреть введение электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников (ЭРРПИР). При этом для включения работодателя в ЭРРПИР предполагается предусмотреть дополнительные проверки (при первичном включении и затем с определенной периодичностью) с привлечением территориальных органов МВД России, ФНС России, Пенсионного фонда Российской Федерации, Роструда, ФСБ России. Данные процедуры представляются избыточными, их введение может привести увеличению сроков включения в ЭРРПИР, появлению административных издержек и коррупционным рискам.

Также указанным пунктом предусматривается возможность работодателя не уведомлять о привлечении иностранного работника в случае заключения трудового договора в электронном виде. Однако действующее трудовое законодательство не предполагает заключения договора в электронной форме.

Предусматривается, что иностранный гражданин будет вправе трудоустроиться как у юридического лица и индивидуального предпринимателя, так и у физического лица на согласованные вакансии для привлечения иностранных граждан. Не ясно кем и каким образом указанные вакансии будут согласовываться.

Необходимо отметить, что предлагаемое введение электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников, реестра иностранных работников, реестра трудовых договоров потребует соответствующего изменения трудового законодательства.

14. Одним из механизмов привлечения трудовых мигрантов является система организованного привлечения иностранной рабочей силы. Правительством Российской Федерации подписаны соответствующие

соглашения с Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Таджикистан.

Целесообразно отразить в проект концепции вопрос регулирования трудовой деятельности иностранных граждан, привлекаемых в рамках организованного набора на основании межправсоглашений с участием Российской Федерации, а также интегрировать в указанную процедуру объединения предпринимателей и работодателей в части организации мониторинга потребностей работодателей в иностранной рабочей силе, организации общественного контроля за процедурой набора.

15. Проект концепции не содержит положений о такой категории иностранных работников как высококвалифицированные специалисты. Практика показывает, что привлечение ВКС востребовано российскими компаниями и является важным инструментом для упрощения въезда и пребывания в РФ востребованных иностранных специалистов, обладающих уникальными знаниями и навыками. Отказ стимулов для работодателей привлекать к работе ВКС может привести снижению эффективности российских предприятий.

С учетом изложенного, члены рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере миграции от экспертного и делового сообщества предлагают МВД России учесть предложения членов рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» от экспертного и делового сообщества при доработке проекта концепции нормативно-правового акта в сфере миграции.

Сопредседатель рабочей группы
от экспертного и делового сообщества

А.А. Волченко

Ответственный секретарь

Е.С. Ланевич