

Марьян Г.В.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАСПОРТНО-ВИЗОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФМС РОССИИ

В процессе проведения научного исследования была изучена нормативная правовая основа паспортно-визовой деятельности ФМС России и исследована правоприменительная практика на предмет выявления бюрократических барьеров на пути граждан, желающих воспользоваться своими правами или исполнить свои обязанности в данной области.

Проведенный анализ показал, что в рассматриваемой сфере существование бюрократических барьеров основано на закреплении в нормативных правовых актах, регулирующих указанные общественные отношения, полномочий должностных лиц по административному усмотрению, а также на особенностях организации работы с населением.

Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 (далее – «Положение»), установлено, что выдача и замена паспортов производятся по месту жительства граждан, таким образом, лица, проживающие по незарегистрированному месту жительства, не имеют возможности обслуживаться в территориальном паспортно-визовом подразделении, а поменять данную регистрацию возможно только при получении прав на новую жилую площадь, которая должна отвечать установленным требованиям.

В случае отсутствия места жительства, выдача и замена паспортов производятся по месту зарегистрированного пребывания, которыми являются гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, - в которых он проживает временно. Для получения паспорта необходимо представить заявление соответствующей формы, свидетельство о рождении, личные фотографии.

В случае невозможности представления свидетельства о рождении паспорт по усмотрению соответствующего должностного лица может быть выдан на основании других документов, подтверждающих сведения, необходимые для получения паспорта.

Должностное лицо в каждом конкретном случае определяет наличие необходимости при получении паспорта представлять документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации.

Граждане для получения или замены паспорта представляют необходимые документы и личные фотографии соответствующим должностным лицам жилищно-эксплуатационных организаций государственного и муниципального жилищных фондов, жилищно-строительных и жилищных кооперативов, домов-интернатов для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиниц-приютов и других учреждений социального назначения, государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, а также акционерных обществ и коммерческих организаций, имеющих жилищный фонд.

Указанные должностные лица обязаны представить в 3-дневный срок переданные гражданами документы и личные фотографии в органы внутренних дел для оформления паспорта. Граждане вправе также представлять необходимые для получения или замены паспорта документы непосредственно в паспортно-визовые подразделения.

В соответствии с п. 16. Положения и п. 18 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 сентября 1997 года № 605 (далее – «Инструкция») паспорт выдается гражданину в 10-дневный срок со дня принятия документов.

Однако согласно п. 22 Инструкции, если в срок для выдачи паспорта не представляется возможным установить личность гражданина, обратившегося за паспортом, соответствующие должностные лица вправе продлить срок, установленный для оформления и выдачи паспорта до одного месяца со дня поступления в паспортно-визовое подразделение документов, необходимых для оформления паспорта.

Производство по делам об утрате паспорта должно быть закончено в течение одного месяца (в случае обращения гражданина, утратившего данный документ с заявлением о выдаче нового паспорта и необходимыми документами, - в течение 10 дней). Этот срок, при необходимости проведения дополнительной проверки, также может быть продлен до одного месяца.

По усмотрению соответствующих должностных при невозможности получения необходимых документов, личность гражданина может быть

подтверждена надлежаще оформленными свидетельскими показаниями, а также путем проведения в установленном порядке криминалистических и других идентификационных исследований.

Размещение и организация приема населения паспортно-визовыми подразделениями должны осуществляться в соответствии с требованиями пунктов 1.8 и 1.9 Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД России от 23 октября 1995 года № 393, в удобных для работы и обслуживания населения помещениях, имеющих отдельный вход для граждан. Для приема посетителей должна выделяться специальная комната, оборудованная необходимой мебелью, образцами заполнения соответствующих бланков документов и справочными материалами.

Прием населения и должностных лиц, ответственных за регистрацию, должен производиться не менее четырех дней в неделю в дневное и в вечернее время с учетом режима работы общественного транспорта, органов местного самоуправления, жилищных, военно-учетных и других организаций и учреждений, а также в один из общеустановленных выходных дней.

Данную деятельность необходимо организовывать таким образом, чтобы граждане имели возможность участвовать в общественных отношениях, складывающихся в рассматриваемой сфере в свободное от работы время. Однако на практике время приема граждан паспортно-визовыми подразделениями совпадает с рабочим временем в других видах организаций, что при наличии значительного скопления населения в помещениях данных структур создает благоприятную почву для злоупотреблений.

Выявлены также признаки бюрократических барьеров в процессе осуществления замены паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В силу ст. 10 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Виды же основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом.

Однако до настоящего времени такой закон не принят. Президент Российской Федерации в соответствии с предоставленными ему

Конституцией Российской Федерации полномочиями вправе издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 года № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (далее – «Указ») введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, а также поручено Правительству Российской Федерации утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации.

Во исполнение Указа Правительством Российской Федерации издано постановление от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» (далее – «Постановление»).

Пунктом 2 Постановления МВД России поручено приступить с 1 октября 1997 года к выдаче паспортов гражданина Российской Федерации. Осуществить до 31 декабря 2003 года (срок замены был продлен до 1 июля 2004 года) поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

Данная норма в правоприменительной практике используется как обязанность граждан в начале до 31 декабря 2003 года, а после продления срока замены паспортов до 1 июля 2004 года обменять паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации. После окончания срока замены органы, организации и юридические лица прекратили работу с паспортами образца 1974 года как с документами, удостоверяющими личность и гражданство, а также перестали принимать для осуществления юридически значимых действий даже паспорта, имеющие вкладыш или штамп, свидетельствующие о наличии у их владельцев российского гражданства.

Массовые обращения граждан в суды разных уровней по фактам нарушения их прав и свобод, в связи с отсутствием у них паспорта гражданина Российской Федерации привели к формированию правовой

Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ и ГИБДД МВД РФ

позиции Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу, которая отражена в следующих определениях:

- от 04 ноября 2003 года № КАС 03-521 «Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании недействующим абзаца 3 пункта 2 Постановления», где указано, что оспариваемая норма адресована МВД России, не регулирует сроки действия паспортов, каких-либо обязанностей на граждан не возлагает;
- от 25 декабря 2003 года № КАС 03-621, в соответствии с которым абз. 3 п. 2 Постановления не устанавливает сроки действия паспорта гражданина СССР, а содержит предписание Министерству внутренних дел Российской Федерации осуществить до 31 декабря 2003 года его поэтапную замену на паспорт гражданина Российской Федерации.
- от 15 июня 2004 года № КАС 04-234 «Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании недействующим абзаца 3 пункта 2 Постановления»: «Оспариваемая заявителем норма адресована МВД РФ, не устанавливает сроки действия паспортов, не изменяет, не прекращает и не создает для заявителя каких-либо прав и обязанностей, его свобод и охраняемых законом интересов не затрагивает».

Однако и в настоящее время имеются случаи отказа ряда структур от принятия паспортов образца 1974 года как документа, удостоверяющего личность для осуществления юридически значимых действий, привлечения лиц, имеющих данный паспорт, к административной ответственности за проживание без удостоверения личности гражданина и препятствия в замене рассматриваемого документа на паспорт гражданина Российской Федерации.

Тем не менее, часть граждан по разным причинам отказываются получать паспорт гражданина Российской Федерации (например, члены общественной организации «За право жить без кодов и чипов» из религиозных соображений).

В связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», вступающего в силу с 15 января 2007 года, подзаконные акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в области миграции, подлежат переработке.

На данный момент в России действует довольно сложная система миграционного контроля, построенная с использованием значительного количества административного усмотрения, которое наиболее характерно отражено в актах регламентирующих трудовую миграцию.

Привлечение и использование иностранной рабочей силы осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2146. Положением определены следующие принципы рассматриваемой деятельности:

- приоритетное право российских граждан на занятие вакантных рабочих мест;
- учет наличия на соответствующей территории равноценной рабочей силы и отсутствия возможности перераспределения трудовых ресурсов из других регионов страны;
- обеспечение равных условий и оплаты труда иностранных работников по отношению к гражданам Российской Федерации;
- предотвращение негативного воздействия найма иностранных граждан на условия занятости российских граждан.

Выдача разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и контроль за их использованием осуществляются ФМС России по предложениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Разрешениями устанавливаются квоты на привлечение определенного числа иностранных граждан в целом и по группам профессий, нанимаемых работодателями для работы на определенной территории.

Для получения разрешения работодатель представляет в ФМС России свое заявление и предложение (заключение) соответствующих органов исполнительной власти с обоснованием целесообразности привлечения и использования работодателем иностранной рабочей силы, проект трудового договора или другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранными гражданами или зарубежными партнерами о намерении и об условиях привлечения иностранных работников.

Решение о выдаче разрешений должно принимается ФМС России в течение 30 дней со дня подачи работодателем всех документов. В случае если для принятия решения о выдаче разрешения требуется проведение экспертизы, решение принимается в 15-дневный срок после получения экспертного заключения, но не позднее 45 дней со дня подачи указанных документов.

Разрешения выдаются, как правило, на срок до одного года. По мотивированной просьбе работодателя действие разрешения после окончания его срока может быть продлено, но не более чем на один год. Разрешение не подлежит передаче другим работодателям. Привлекаемые

иностранцы не могут быть переведены на работу к другому работодателю.

Работодатели, получившие разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, обязаны в месячный срок направить в ФМС России сведения о заключении на основании разрешения трудовых договоров с иностранными работниками.

В случае нарушения работодателем указанных в разрешении условий настоящего Положения, а также законодательства Российской Федерации, в результате чего ущемляются права иностранных работников, Федеральная миграционная служба России может приостановить действие разрешения до устранения допущенных нарушений или дать указание об их устранении в определенный срок. При неустранении нарушений в установленный срок разрешение может быть аннулировано по решению Федеральной миграционной службы России.

Работодатель может быть без предупреждения лишен права пользования разрешением за действие или бездействие, в результате которого возникает угроза гибели людей или нанесения ущерба их здоровью.

В случае осуществления работодателем мероприятий по сокращению численности или штата работников выданное разрешение теряет силу независимо от окончания срока, на который оно выдано.

Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию с целью осуществления профессиональной деятельности, может работать по найму на территории Российской Федерации только при наличии у него подтверждения на право трудовой деятельности, выданного на основании полученного работодателем разрешения.

Выдача подтверждений на право трудовой деятельности иностранным гражданам, осуществляющим работу по найму у работодателя в пределах установленной разрешением численности привлекаемой иностранной рабочей силы, производится территориальными органами Федеральной миграционной службы России по представленному работодателем ходатайству.