
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В.Г. Бессарабов

НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ
ул. Звенигородская 2-я, 15, Москва, Россия, 123022

В статье исследованы вопросы организации и осуществления прокурорского надзора в Российской Федерации в сфере миграции с 1990 г. по настоящее время. Представлена актуальная статистика и правоприменительная практика, а также представлены возможные варианты решения сложившейся проблематики.

Ключевые слова: прокуратура, миграция, прокурорский надзор.

Практика свидетельствует, что миграция населения как объективный социально-экономический процесс обретает в современном мире черты глобального, динамично развивающегося явления.

Согласно данным Международной организации по миграции, с 1990 г. численность международных мигрантов в мире в целом возросла почти на 40 млн человек, а в период с 2005 по 2010 г. — на 10,5 млн человек. В настоящее время в мире насчитывается более 214 млн мигрантов [9. Р. 115–116]. При этом, по оценкам экспертов, число международных мигрантов к 2050 г. достигнет 405 млн человек [9. Р. XIX]. Тем самым для большинства современных государств реализация эффективной миграционной политики сегодня все более отчетливо приобретает значение первостепенной национальной задачи.

Отметим, что в настоящее время трудовая миграция оказывает заметное влияние на национальные рынки труда стран Европы, Содружества Независимых Государств и в последние годы характеризуется устойчивым ростом. Однако эти процессы еще не приобрели упорядоченного характера, всецело отвечающего интересам развития нашего государства.

В связи с этим органы прокуратуры Российской Федерации присущими ее деятельности методами стремятся активно и комплексно обеспечивать целостность исполнения своими национальными органами представительной и исполнительной власти (региональными и местными), юридическими и должностными лицами требований законодательства, направленного на защиту прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства в сфере миграционных отношений.

Заметим, что с середины 90-х гг. прошлого века начали меняться тенденции и объемы внутренней миграции населения Российской Федерации.

Вследствие социально-экономической нестабильности в стране в то время и сворачивания производства в регионах началось активное перемещение людей в крупные мегаполисы, развитые промышленные центры. Северные и Восточные регионы России с богатейшими природными ресурсами и прежде отличались малой плотностью заселения, в последние годы стали еще менее заселенными. Плотность населения таких развитых европейских стран, как Германия, Голландия, составляет в среднем 300 человек на кв. км., в России этот показатель варьируется в пределах 8 человек на кв. км. В Сибирском и Дальневосточном Федеральных округах плотность населения на 1 кв. км составляет около 4 человек. И при этом нельзя не учитывать, что там располагаются такие крупные города, как Новосибирск, Красноярск, Норильск, Омск, Хабаровск, Владивосток и др., соответственно между ними — огромные практически пустынные территории. За период с 1992 г. население этих федеральных округов в результате миграционных процессов уменьшилось, при этом уезжает из регионов в основном трудоспособное, экономически активное население.

Это факт, что на протяжении 90-х гг. XX в. Российская Федерация оказалась в центре миграционных процессов и стала на территории стран СНГ основной принимающей стороной [8. С. 4, 5]. В настоящее время ситуация по-прежнему остается крайне непростой, поскольку развитие миграционных процессов на постсоветском пространстве сопровождается расширением незаконной миграции. Причем особенностью миграции между государствами, образовавшимися в связи с распадом СССР, стало превалирование незаконной миграции над законной [3].

Незаконная миграция — это чрезвычайно сложное социальное явление с неоднозначными последствиями как для стран выезда, так и для принимающих эмигрантов государств. Прежде всего она привлекла к себе внимание тем, что создала множество новых социальных проблем для всех стран, возникших на постсоветском пространстве, в том числе для государств — участников СНГ, включая Россию.

Одно из последствий неконтролируемых миграционных процессов — существенное осложнение в стране криминальной обстановки. Особенно ярко это проявляется у нас в столичном регионе (в Москве и Московской области), традиционно испытывающем на себе наибольшее давление миграционных потоков [1. С. 3].

Как отмечают авторы труда «Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве», незаконная миграция сопровождается ростом криминализации всех сфер жизни общества, способствует коррупции среди государственных должностных лиц, стимулирует рост теневой экономики, поскольку мигранты работают без разрешения и не платят налоги. Кроме того, она способствует росту организованной преступности, увеличению нелегальных структур во всех сферах жизни, поэтому в странах СНГ большое распространение получили чрезвычайно прибыльный незаконный ввоз мигрантов и торговля ими. Серьезную проблему представляет коррупция среди сотрудников кон-

сульств, пограничных служб, правоохранительных органов и других государственных должностных лиц на всех уровнях. Отсутствие необходимой координации между странами СНГ, особенно в сфере законодательства, касающегося статуса иностранцев и визового режима, создает ряд правовых «лазеек», которыми пользуются незаконные мигранты [7. С. 183].

Практика свидетельствует, что нелегальная миграция и ее негативные последствия для всех сфер жизнедеятельности общества представляют значительную угрозу национальной безопасности любого государства. Нелегальными мигрантами совершается значительная часть имущественных преступлений, преступлений против жизни и здоровья граждан, в сфере незаконного оборота оружия, наркотических средств и психотропных веществ. Преступные формирования нелегальных мигрантов создают практически неконтролируемый рынок товаров и услуг, наблюдается отток денежных средств в экономику стран, поставляющих мигрантов, все большее их количество оказывается втянутым в «теневой» сектор экономики. Формируется теневой оборот финансовых средств в значительных объемах, эти денежные средства используются для финансирования преступной деятельности, а также легализуются путем приобретения наиболее рентабельных предприятий.

Незаконные мигранты способствуют массовому распространению фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров.

Нелегальная миграция способствует усилению напряжения в сфере межэтнических отношений и возникновению конфликтов.

В потоках нелегальных мигрантов на территорию принимающей страны могут проникать боевики и участники незаконных вооруженных формирований, в том числе прошедшие диверсионную подготовку [5. С. 3].

Но реалии современной действительности таковы, что развитие мира уже невозможно представить без миграции населения, когда большинство современных государств испытывают определенную зависимость от состояния данного явления, что предопределяет глобальный характер миграционных процессов. В связи с этим создать унифицированную систему правовых координат и тем самым содействовать более эффективному управлению межгосударственными передвижениями населения, минимизировать опасность потенциально сопутствующих миграции вызовов и угроз призваны, прежде всего, международная координация и сотрудничество в этой сфере.

Международно-правовыми нормами, за которыми при коллизионном состоянии национальным правом России определена презумпция приоритета, трудовым мигрантам в настоящее время гарантируются все основные права, декларированные мировым сообществом, и устанавливаются правовые последствия за нарушения в этой сфере.

За последние 20 лет сделаны важные шаги по формированию и регулированию общего рынка труда в рамках СНГ.

В настоящее время эту сферу регулируют многосторонние и двусторонние договоры, посвященные правам работников-мигрантов. При этом значительную

роль в развитии современного этапа миграционных отношений сыграло подписание 6 октября 2007 г. в г. Душанбе между Беларусью, Казахстаном и Россией Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза.

Основы законодательной базы, регулирующей процессы трудовой миграции, определяются в современной России Конституцией РФ, Законами Российской Федерации от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»; от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»; от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральными законами от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Непосредственно правовое регулирование трудовых и иных связанных с ними отношений осуществляется Трудовым кодексом Российской Федерации.

Одновременно регулирование отношений в рассматриваемой сфере осуществляется и на подзаконном уровне — нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, отдельных, обладающих соответствующими полномочиями министерств и ведомств. И, что очень важно, — концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Президентом Российской Федерации 13.06.2012), в которой отмечается, что современная миграционная политика России направлена на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения нашей страны, стабилизации и увеличения ее численности, а также потребностей российской экономики в рабочей силе, модернизации, инновационного развития и повышения конкурентоспособности ее отраслей.

Тем самым к настоящему времени в российской правовой системе сформирован целый комплекс правовых актов, регулирующих отношения в этой сфере правовых отношений. Но законодательство требует своего дальнейшего развития, поскольку развитие социально-экономических отношений в современной России, к сожалению, сопровождается многочисленными нарушениями в миграционной сфере, что предопределяет необходимость всестороннего анализа ситуации, выработки и применения адекватных мер правовой защиты.

Динамика выявляемых органами прокуратуры нарушений законов в сфере миграции на протяжении последних лет отображала ежегодный рост (в 2008 г. — 33 390, в 2009 г. — 34 484). Однако эта тенденция изменилась в 2010 г., когда прокурорами было выявлено и пресечено 22 715 нарушений миграционного законодательства, что значительно ниже уровня отмеченных лет.

Это можно объяснить, как вероятным ослаблением активности надзора в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации, так и проводимыми мерами по упорядочению деятельности органов контроля. В частности, ранее многочисленным нарушениям законодательства в рассматриваемой сфере способствовали просчеты в работе миграционного ведомства, коррумпированность отдельных его сотрудников [7]. Принятые в связи с этим Генеральной прокуратурой меры позволили несколько повысить эффективность и усилить профилактическую направленность мероприятий, проводимых подразделениями ФМС России.

Следуя в русле активизации надзорной работы в условиях существенно повысившегося внимания Российского государства и общества к вопросам миграции в 2011 г., прокурорами выявлено 39 098 нарушений законов в данной сфере, что более чем на 72% превысило данные предыдущего года; причем в 45% (17 710) случаев — это факты игнорирования требований законодательства о правовом положении иностранных граждан (в 2010 г. — только 9813). Эта тенденция наблюдалась и в 2012 г.

В частности, по результатам проводимых проверок прокурорами продолжают вскрываться повсеместные и грубые нарушения законодательства о порядке привлечения иностранной рабочей силы, факты несоблюдения трудовых прав иностранных работников, а также их проживания в не соответствующих санитарно-эпидемиологическим нормам и нормам пожарной безопасности нежилых помещениях по месту работы, фактом стали так называемые «резиновые квартиры».

В то же время иностранными гражданами и лицами без гражданства допускаются нарушения порядка пребывания в Российской Федерации: отсутствует или просрочена регистрация по месту пребывания, разрешения на работу, медицинские заключения. Многие правонарушения мигрантов связаны с попытками узаконить свое пребывание на территории России, в том числе путем изготовления и использования поддельных миграционных карт, разрешений на работу.

Неблагополучное состояние законности в рассматриваемой сфере подтверждают статистические данные ФМС России, согласно которым в целом в Российской Федерации наблюдается негативная тенденция значительного распространения в сфере миграции административных правонарушений, общее число которых возросло с 525,5 тыс. в 2006 г. до 2470,6 тыс. в 2011 г., т.е. более чем в 4,7 раза [2].

Отметим, что среда мигрантов является очень емкой в плане криминальной латентности. Происходит не просто рост числа связанных с миграцией преступлений — коренным образом меняются качественные характеристики всей преступности в целом. Весьма распространенным среди мигрантов является такой вид преступлений, как контрабанда и распространение наркотиков.

Одной из реально существующих в настоящее время проблем, недостаточное внимание к решению которой ведет к ухудшению этнополитической ситуации, нарастанию экстремистских националистических проявлений в различных

субъектах Российской Федерации и в стране в целом, является то, что при регулировании миграционных процессов практически не учитываются факторы, связанные с национальным составом мигрантов и все более негативным отношением к ним значительной части коренного населения тех регионов России, в которые они прибывают и расселяются. Основная причина этого состоит в том, что вследствие миграционного законодательства федеральные и региональные органы государственной власти не имеют возможности оказывать какое-либо влияние на те весьма резкие изменения, которые происходят в результате миграционных процессов в этническом составе населения субъектов Российской Федерации, крупных городах страны. В итоге состав населения России складывается стихийно и изменяется, с точки зрения межнациональных отношений и этнополитической ситуации в целом, далеко не в лучшую сторону.

В связи с этим полагаем, что для предотвращения конфликтов на национальной почве между мигрантами и коренным населением необходимо исключить в качестве одной из основных их причин чрезмерную концентрацию в субъектах Федерации иностранных мигрантов определенной национальности.

Изложенное позволяет также заключить, что необходим всесторонний анализ складывающейся обстановки в сфере миграции, системный прием мигрантов и их распределение с учетом национального, образовательного и других признаков. Миграция в России непременно должна стать управляемой, в связи с чем необходимо создать надежно функционирующий механизм территориального распределения мигрантов на основе четкой оценки текущих перспективных миграционных обменов между субъектами Российской Федерации, формирования экономических и правовых условий, на что справедливо и правомерно указывает в последнее время политическое руководство нашего государства.

Безусловно, отдельные проблемы вызваны так называемым «человеческим фактором» — непрофессионализмом и склонностью отдельных должностных лиц контролирующих органов к коррупции. Однако следует признать, что и правоприменительные органы далеко не всегда оказывают надлежащее противодействие негативным тенденциям в сфере миграционных отношений.

В таких условиях надзорная деятельность прокуратуры и принимаемые прокурорами меры реагирования являются одной из основных юридических гарантий прав участников миграционных отношений.

Одним из ключевых элементов эффективного применения полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов в сфере трудовой миграции является вопрос об организации и проведении прокурорских проверок. Важным условием повышения их результативности является аккумулирование в органах прокуратуры достаточных и достоверных сведений, грамотное определение состава участников предстоящей проверки, силами которых планируется обеспечить ее производство, в том числе использование помощи специалистов для установления правонарушений, способствующих им обстоятельств, выработке предложений по их устранению, выяснения иных вопросов специального характера, возникающих перед прокурором, и др.

Выяснению в ходе прокурорской проверки подлежат следующие обстоятельства: соблюдение миграционного законодательства работодателями, заказчиками работ (услуг); соблюдение трудового законодательства работодателями, гражданско-заказчиками работ (услуг), включая: заключение трудовых договоров и гражданско-правовых договоров на выполнение работ с иностранными работниками, наличие в них всех необходимых условий, предусмотренных действующим законодательством, наличие у работника экземпляра трудового договора, трудовой книжки; обеспечение безопасных условий и охраны труда; надлежащее исполнение контрольных функций территориальными органами ФМС России; исполнение контрольных функций территориальными органами Роструда и др. [4. С. 149–151; 158–161].

Проведенный нами анализ свидетельствует, что прокуроры всех уровней в последнее время активизировали надзор за соблюдением правил пребывания и проживания в стране иностранных трудовых мигрантов, получения ими разрешений на работу в Российской Федерации, соблюдением работодателями требований Трудового кодекса Российской Федерации о социальных гарантиях для трудовых мигрантов, оплате их труда.

Так, в 2011 г. в целях устранения нарушений миграционного законодательства прокурорами принесено 2683 протеста (в 2010 г. — меньше на 41%); направлено 2189 исков (заявлений) в суд (+106%); внесено 5021 представление (+98%), по результатам рассмотрения которых 3 630 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности (+135%); 6989 лиц привлечены к административной ответственности по постановлениям прокуроров, а 378 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона. По материалам, направленным прокурорами в следственные органы, было возбуждено 226 уголовных дел (рост на 44%).

Важными элементами правильной организации надзорной работы прокурора, определяющими эффективность реализации каждого из средств прокурорского воздействия на правонарушителей, являются непрерывный контроль за выполнением предъявляемых к ним требований, оценка результативности и достаточности принятых мер.

Прокурорский надзор на данном направлении должен непременно сочетаться с оказанием российским гражданам и мигрантам практической помощи: даче консультаций о порядке и формах защиты нарушенных прав, об органах, правомочных восстанавливать нарушенные права; разъяснению законодательства, в соответствии с которым должны разрешаться споры о восстановлении нарушенных прав, и т.д.

И еще несколько выводов.

Эффективность деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере миграции может быть существенно повышена. Поэтому российские прокуроры должны быть ориентированы на методичный поиск внутренних и внешних мобилизационных резервов повышения эффективности своей надзорной деятельности посредством совершенствования организационных, методи-

ческих, тактических элементов этой работы и внесения предложений прокуратуры по изменению и дополнению организационно-распорядительных документов по отмеченным вопросам.

Во взаимодействии с другими национальными структурами государственной власти прокурорам следует активизировать работу по разработке предложений по совершенствованию миграционного законодательства с учетом необходимости усиления контроля за пребыванием и деятельностью мигрантов; усиления ответственности хозяйствующих субъектов за незаконное использование труда нелегальных мигрантов.

Для предотвращения возможных катаклизмов в социальной сфере в рамках своих полномочий прокурорам надлежит обеспечить создание надлежащих условий, гарантирующих безопасность жизнедеятельности, совершенствовать правовые и организационные механизмы, гарантирующие предусмотренными нормами международного и национального права пребывание трудовых мигрантов в России. Но одновременно подобного рода условия для проживания должны обеспечиваться и для коренного населения этих стран.

В целях оперативного отслеживания ситуации в рассматриваемой области и принятия при необходимости соответствующих адекватных мер представляется целесообразным инициировать создание в рамках СНГ единой базы данных органов прокуратуры, миграционных служб, других структур, что в целом повысит эффективность мониторинга миграционных процессов, а также разработку и применение других мероприятий в этой сфере правовых отношений.

Реализуя эти положения, в 2012 г. НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ и Институтом повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан им. С. Ескараева было проведено совместное исследование практики осуществления прокурорского надзора в сфере трудовой миграции в Российской Федерации и Республике Казахстан, подготовлено и опубликовано научно-практическое пособие, в октябре прошлого года этим проблемам был посвящен международный семинар, проведенный в академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Подобного рода совместные научные исследования прокуратур СНГ будут проводиться и в дальнейшем.

Реализация всех перечисленных мер, полагаем, позволит сделать прокурорский надзор в сфере миграции по-настоящему востребованным и эффективным.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Былыков В.Н.* Преступность иностранных граждан и лиц без гражданства (по материалам Москвы и Московской области): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
- [2] Данные статистики ФМС России за 2006–2011 г. (форма 1-РД).
- [3] Деятельность прокуратур государств — участников СНГ по противодействию незаконной миграции: научн.-методич. пособие / Под ред. Р.С. Тамаева. — М., Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011.

- [4] *Добыш М.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
- [5] *Магоррамов М.А.* Нелегальная миграция: понятие, общественная опасность, уголовно-правовые и криминалистическое противодействие (по материалам России и Азербайджана): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
- [6] Решение совещания Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.02.2011 «Об итогах работы органов прокуратуры в 2010 году и задачах на 2011 год».
- [7] Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве / Под ред. Л.М. Рыбаковского. — М.: Асадегша, 2009.
- [8] *Щерба С.П., Киос В.С., Селиванова И.Ю.* и др. Влияние миграционных процессов на преступность в государствах — участниках СНГ: Сравнительное исследование. — М., НИИ ПУЗП при Генеральной прокуратуре РФ, 2001.
- [9] World Migration Report 2010 the Future of Migration: Building Capacities for Change. URL: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf.

ACTIVITIES OF THE RUSSIAN PROSECUTOR'S OFFICE FOR IMPLEMENTATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION IN THE MIGRATION SPHERE

V.G. Bessarabov

The Scientific Research Institute
Academy Prosecutor General's Office of the Russian Federation
15, Zvenigorodskaya st. 2nd, Moscow, Russia, 123022

In article questions of the organization and implementation of public prosecutor's supervision in the Russian Federation in the migration sphere with 1990 are investigated until the present. The actual statistics and law-enforcement practice is presented, and also possible versions of the solution of the developed perspective are presented.

Key words: prosecutor's office, migration, public prosecutor's supervision.