

### Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере миграции

**К**ак отмечено в утвержденной Президентом РФ Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. Вместе с тем имеет место несовершенство действующей системы управления миграционными процессами, проявляющееся в наличии большого числа незаконных мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность без официального разрешения, что влечет негативное отношение к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683, незаконная миграция названа в числе главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики.

В апреле 2017 года на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка отметил, что в последнее время значительные усилия государства затрачены на создание эффективных механизмов противодействия незаконной миграции. Тем не менее, несмотря на принимаемые меры, число нарушений законодательства, выявленных прокурорами в этой сфере, остается значительным. Уполномоченные ведомства не в полном объеме выполняют возложенные на них функции по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранцев<sup>1</sup>.

Действительно, проблемы в сфере миграции являются чрезвычайно актуальными, для их решения требуется активная системная работа органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных и контролирующих органов.

Нелегальная миграция как нерегулируемый процесс несет в себе угрозу внутренней безопасности России, которая, прежде всего, выражается в осложнении криминогенной обстановки. В этих условиях выработка адекватной системы противодействия нелегальной миграции является задачей первостепен-



**А.И. Гальченко**

*Прокурор города Нижнего Новгорода,  
старший советник юстиции,  
кандидат юридических наук*

ной важности, поскольку должна обеспечить переход от выявления и пресечения отдельных видов правонарушений и преступлений в сфере миграции к комплексному правоохранительному воздействию на социально-экономическую систему и миграционную обстановку в стране<sup>2</sup>.

Неправомерно находящиеся на территории РФ иностранные граждане, в том числе те, в отношении которых принято решение о выдворении за пределы РФ и которые не исполнили его в установленный законом срок, не имеют возможности устроиться на легальную работу, в связи с чем у них отсутствует законный источник получения средств к существованию, что приводит к совершению ими преступлений и иных правонарушений.

Кроме того, несоблюдение федерального законодательства при привлечении и использовании иностранной рабочей силы, формальный подход органов исполнительной власти субъектов РФ к определению потребности в иностранных работниках и допускаемые ими нарушения законодательства способствуют созданию условий для межнациональных конфликтов, экстремистских проявлений<sup>3</sup>.

На территории Российской Федерации находится 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>4</sup>. Только за период с 2015 г. по 9 месяцев 2017 г. зарегистрировано около 124 тыс. совершенных ими преступлений, а также 45 тыс. преступлений, совершенных в отношении данных лиц. Выявлено почти 5,4 млн административных правонарушений в сфере миграции.

Вместе с тем целью прокурорского надзора наряду с пресечением нелегальной миграции является и обеспечение защиты прав законных мигрантов. Важно помнить, что мигранты входят в группу уязвимых лиц в контексте правонарушений, связанных с принудительным трудом. Успешная интеграция легальных мигрантов повышает уровень толерантности в обществе и благоприятно влияет на экономику государства. Кроме того, в интересах безопасности граждан прокурорский надзор должен охватывать процессы не только внешней, но и внутренней миграции, поскольку проблемы, связанные с внутренней миграцией населения, не первый год вызывают социальную напряженность в обществе<sup>5</sup>.

В связи с этим органы прокуратуры РФ присущими ее деятельности методами стремятся обеспечивать исполнение органами представительной (законодательной) и исполнительной власти (региональными и местными), юридическими и должностными лица-

ми требований законодательства, направленного на всемерное обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства в сфере миграционных отношений. Вся деятельность надзорного ведомства выстраивается таким образом, чтобы в поле зрения прокуроров находились наиболее актуальные вопросы обеспечения законности в рассматриваемой сфере правовых отношений<sup>6</sup>.

В целях обеспечения надлежащей организации работы прокуратуры по данному направлению деятельности Генеральным прокурором РФ издан приказ от 1 июля 2015 года N 343 (в ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции».

Согласно данному приказу прокурорам всех уровней в соответствии с компетенцией, в рамках предоставленных законом полномочий поручено добиваться:

- эффективного противодействия незаконной миграции;
- обеспечения прав участников миграционных отношений – граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, их защиты от преступных посягательств;
- предупреждения межнациональных конфликтов;
- недопущения незаконного привлечения к трудовой деятельности нелегальных мигрантов;
- предотвращения вовлечения мигрантов в криминальную среду, экстремистскую, террористическую, коррупционную деятельность.

Обеспечение законности в сфере миграции является одним из актуальных направлений надзорной деятельности прокуратуры. В то же время при осуществлении надзора прокуроры должны исходить из принципа недопустимости подмены функций органов контроля (надзора), а также создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений.

Прокурорам предписано организовать мониторинг сведений, характеризующих состояние законности в сфере миграции, в том числе статистических и других данных органов государственной власти, местного самоуправления, научных учреждений, публикаций в средствах массовой информации, сети «Интернет», обращений граждан в правоохранительные и контролирующие органы, иных источников. С целью выявления фактов массовых нарушений правил миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства прокурорским работникам необходимо

взаимодействовать с общественными объединениями граждан на поднадзорной территории.

По информации о нарушении закона, требующем неотложного вмешательства прокурора, проверки организовываются незамедлительно. При выявлении данных, свидетельствующих о ненадлежащем исполнении обязанностей, нарушениях миграционного законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными и контролирующими органами, планируются соответствующие надзорные мероприятия. В случае получения данных об объектах незаконной миграции прокуроры требуют от органов МВД России и иных правоохранительных и контролирующих органов проведения проверок.

Объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, как правило, выступают органы государственной власти и местного самоуправления, органы и подразделения МВД России, Следственного комитета РФ, ФСБ России, ФТС России, ФССП России, ФГУП «Почта России», ФГУП «Паспортно-визовый сервис», многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, а также образовательные учреждения, организации и предприятия, выступающие в качестве принимающей стороны и привлекающие к выполнению трудовой функции работников-мигрантов.

Результаты прокурорских проверок свидетельствует о том, что нарушения требований законов в рассматриваемой области общественных отношений носят распространенный характер и допускаются всеми участниками на всех стадиях миграционного процесса.

Особого внимания прокуратуры заслуживает исполнение полицией, органами государственной власти и местного самоуправления функции по противодействию незаконной миграции, обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Причины практически всех произошедших в целом ряде регионов резонансных происшествий массового характера на почве миграционных процессов заключаются именно в бездействии указанных органов, нежелании разбираться по существу с поступающими обращениями граждан и иными сигналами о негативных тенденциях в местах скопления мигрантов.

Правонарушения, совершаемые нелегальными и легальными мигрантами, требуют принятия действенных мер профилактики. Бездействие органов полиции крайне отрицательно сказывается на состоянии правопорядка, порождает всплеск национализма. Эти

факты используются различными политическими силами для дестабилизации обстановки<sup>7</sup>.

В то же время превентивная направленность надзора наряду с активизацией ведомственной профилактики в целом способствует недопущению международных конфликтов и случаев религиозной розни<sup>8</sup>.

В качестве примеров наиболее типичных нарушений в деятельности органов внутренних дел можно отметить следующие:

- ненадлежащим образом исполняются обязанности по ведению паспортов административных участков, жилых домов, списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;

- не проводится профилактическая работа с проживающими на обслуживаемой территории иностранными гражданами и лицами без гражданства;

- своевременно не ставятся и не снимаются с миграционного учета по месту пребывания иностранные граждане и лица без гражданства, а сведения о постановке и снятии с миграционного учета не вносятся в государственную информационную систему миграционного учета (ГИСМУ) и не направляются в налоговые органы;

- не проводятся проверки адресов постановки иностранных граждан и лиц без гражданства на миграционный учет, в том числе в случаях истечения срока действия их разрешительных документов;

- не осуществляется контроль за выездом иностранных граждан и лиц без гражданства, а также исполнением судебных постановлений об административном выдворении;

- при наличии оснований не принимаются решения об аннулировании разрешения на работу или патента, о сокращении срока временного пребывания, о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации;

- не возбуждаются дела об административном правонарушении в отношении работодателей при выявлении фактов осуществления мигрантами трудовой деятельности без разрешения на работу; в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в случаях непредставления ежегодного уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации, неисполнения постановлений судов о выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выез-

да; при уклонении от исполнения административных штрафов и т.д.;

– допускаются различные нарушения при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере миграции, в том числе неправильная квалификация совершенных правонарушений, необоснованное назначение максимальных штрафов в отсутствие отягчающих обстоятельств либо минимальных штрафов в случаях неоднократного совершения правонарушений;

– несвоевременно или вовсе не направляются постановления по делам об административных правонарушениях в сфере миграции в подразделения ФССП России для принудительного исполнения.

Прокуратура при осуществлении надзора пристальное внимание также уделяет деятельности подразделений ФССП России по фактическому исполнению (в том числе принудительному) административных наказаний, назначенных за совершение административных правонарушений в сфере миграции, в том числе наказаний в виде административного приостановления деятельности и административного выдворения. При этом вскрываются повсеместно допускаемые судебными приставами факты несвоевременного возбуждения исполнительных производств, волокиты и непринятия полного комплекса мер по исполнительным производствам.

Срочного решения требует проблема административного выдворения незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации.

Органы прокуратуры на постоянной основе проводят проверки соблюдения требований законодательства в деятельности подведомственных МВД России центров временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, где нередко выявляются нарушения правил содержания таких лиц, в том числе по их материально-бытовому и медико-санитарному обеспечению.

В ряде регионов Российской Федерации количество содержащихся в них лиц значительно превышает нормативную вместимость. Поэтому администрации центров отказывают в приеме иностранцев, невзирая на решения судов об административном выдворении. А люди, которые уже находятся в них, из-за недостатка финансирования ожидают депортации порой от 3 до 6 месяцев. При этом на содержание только одного мигранта в месяц затрачивается 23 тыс. рублей, что в два раза больше, чем стоимость авиабилетов из России в страны ближнего зарубежья<sup>9</sup>.

Подавляющее большинство иностранных граждан прибыли в Российскую Федерацию как раз из соседних стран, соответственно из всего количества находящихся в стране иностранных граждан именно данными лицами совершается основная часть преступлений и иных правонарушений. В частности, каждые 9 из 10 преступлений, совершенных иностранцами и лицами без гражданства, приходится на долю граждан государств-участников СНГ.

Многочисленные нарушения выявляются органами прокуратуры в деятельности организаций, привлекающих мигрантов (причем как внешних, так и внутренних) к трудовой деятельности.

Работодатели нередко привлекают к труду иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих необходимых документов (в установленных законом случаях разрешения на работу или патента, разрешения на временное проживание или вида на жительство, договора (полиса) добровольного медицинского страхования и др.).

Заметим, что при значительном количестве находящихся в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в 2016 г. в установленном законом порядке было оформлено лишь 149 тыс. разрешений на работу и 1,5 млн. патентов, 323 тыс. разрешений на временное проживание и 185 тыс. видов на жительство.

Кроме того, работодатели зачастую не включают в трудовые договоры с мигрантами обязательные условия (конкретные трудовые функции, режим рабочего времени и времени отдыха, условия труда на рабочем месте и др.) или включают положения, ущемляющие права работника (завышенную продолжительность рабочего времени, сокращенную заработную плату, не предусмотренные законодательством основания увольнения и др.), либо вовсе не заключают трудовые договоры; не соблюдают в отношении мигрантов требования трудового законодательства, в том числе об особенностях регулирования труда иностранных граждан и лиц без гражданства; не уведомляют органы миграционного контроля и налоговые органы о привлечении мигрантов к трудовой деятельности и о досрочном расторжении трудовых договоров либо предоставляют в данные органы заведомо ложные сведения о работниках.

Регулярно прокурорами вскрываются также факты проживания работников на строительных объектах, в подсобных и иных нежилых помещениях по месту работы, не соответствующим санитарно-эпидемиологическим правилам и требованиям пожарной безопасности<sup>10</sup>.

Прокурорами выявляются нарушения при участии в оказании государственных услуг в сфере миграции в деятельности подразделений ФГУП «Почта России» и многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Так, допускаются факты приема уведомлений о прибытии в место пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) без указания всех необходимых сведений о лице, подлежащем постановке на учет (дата и место рождения; вид и реквизиты документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина; цель въезда; профессия; серия и номер миграционной карты и др.), а также в отсутствии подписи принимающего лица. Точность же указанных в уведомлениях сведений не проверяется, уведомления в органы миграционного контроля своевременно не направляются.

Имеют место нарушения в деятельности гостиничных комплексов, медицинских учреждений и образовательных организаций, не направляющих в органы миграционного контроля сведения о прибытии и убытии граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Внимание прокуратуры уделяется и работе по пресечению фиктивной постановки граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на регистрационный и миграционный учеты в жилых помещениях без намерения фактического там проживания. При этом фиктивная регистрация граждан РФ характерна как в случаях прибытия из других регионов страны для трудоустройства, так и в случаях зачисления несовершеннолетних в общеобразовательное учреждение по месту закрепления (школу, гимназию, колледж, лицей). В таких случаях прокуроры добиваются как снятия данных лиц с соответствующих учетов, так и возбуждения уголовных дел в отношении собственников помещений, давших свое согласие на регистрацию.

Иногда вмешательство прокуроров требуют случаи игнорирования требований закона в части доступа граждан РФ к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания или временного пребывания (отказ в обслуживании, дискриминация при ценообразовании и пр.)<sup>11</sup>.

Следует также отметить, что Интернет изобилует сведениями о незаконных способах постановки граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на регистрационный и миграционный учеты, оформления разрешений на работу и патентов, получения вида на жительство, приобретения гражданства, а также предложениями о продаже поддельных па-

спортов, разрешительных документов, приобретении правового статуса в упрощенном порядке. В связи с этим прокуроры через суд добиваются признания подобной информации, размещенной на интернет-сайтах, информацией, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации, и соответственно блокировки доступа к таким сайтам.

Имеют место факты фиктивного заключения браков (то есть без намерения создать семью) иностранными гражданами и лицами без гражданства с гражданами РФ с целью получения разрешения на временное проживание без учета квоты. В связи с этим прокуроры также вынуждены обращаться в суд с исковыми заявлениями о признании брака недействительным, аннулировании соответствующей актовой записи и разрешения на временное проживание.

Помимо вышеизложенного прокуроры на постоянной основе осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями в сфере миграции, а также надзор за законностью деятельности органов, осуществляющих предварительное расследование и оперативно-розыскную деятельность, при выявлении, пресечении и расследовании преступлений данной категории.

В рамках координационной деятельности по борьбе с незаконной миграцией с учетом складывающейся обстановки вырабатываются конкретные меры по повышению эффективности противодействия противоправным посягательствам на режим Государственной границы; организации незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в стране и незаконного транзитного проезда через территорию страны; фиктивной регистрации (постановки на учет) граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства или по месту пребывания; а также по укреплению миграционной безопасности, недопущению межнациональных и межконфессиональных конфликтов и т.д.

Как показывает практика, повышение результативности реализации принципа неотвратимости наказания оказывает существенное превентивное воздействие как на намеревающихся пересечь Государственную границу вне установленных пунктов пропуска, так и на организаторов незаконной миграции<sup>12</sup>.

Координация борьбы с общеуголовной преступностью иностранцев не выделяется в самостоятельный предмет, а осуществляется в ходе деятельности органов прокуратуры по координации борьбы с определенными видами преступлений. Координация

противодействия транснациональной преступности в большинстве случаев осуществляется в рамках совершенствования борьбы со специфическими видами организованной преступной деятельности (терроризмом, наркобизнесом, контрабандой и т.д.)<sup>13</sup>.

При организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью правоохранительных органов необходимо иметь в виду, что преступления, связанные с организацией незаконной миграции, и иные сопутствующие криминальные деяния носят, как правило, латентный характер. В то же время формы противоправной деятельности организаторов незаконной миграции становятся все более многообразными: создание подставных фирм, завышение квоты на иностранную рабочую силу, подделка документов, печатей, штампов, использование противоречий, неточностей и двусмысленных формулировок в действующем законодательстве, налаживание коррупционных связей с органами власти, миграционного контроля, правоохранительными структурами и т.д.<sup>14</sup>

Некоторые нарушения, выявляемые прокурорами в деятельности органов предварительного расследования, характерны для работы следователей и дознавателей практически по всем категориям уголовных дел. К примеру, общими являются нарушения порядка и сроков рассмотрения сообщений о преступлении, неполнота проверочных мероприятий и неверная юридическая оценка результатов проверки. В то же время ряд упущений присущ именно раскрытию и расследованию преступлений, связанных с организацией незаконной миграции. Основной причиной отмен незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в рассматриваемой сфере является обоснование таких решений отсутствием сведений о месте нахождения лиц, фиктивным путем зарегистрированных в жилых помещениях, и владельцев этих помещений. При расследовании уголовных дел не принимаются все возможные меры к установлению

очевидцев преступления, являющихся мигрантами, к выявлению и задержанию лиц, совершивших преступления; не обрабатывается окружение подозреваемых (обвиняемых); отсутствует обмен оперативной информацией, которую можно было бы проверить следственным путем<sup>15</sup>.

По всем выявляемым нарушениям законов прокуроры принимают комплексные меры реагирования в целях устранения нарушений, причин и условий, им способствующих, и привлечения к установленной законом ответственности виновных лиц. Кроме того, в случаях получения информации о готовящихся нарушениях прокуроры объявляют ответственным должностным лицам предостережения о недопустимости нарушения закона.

Так, за 2015–2016 гг. органами прокуратуры выявлено свыше 109 тыс. нарушений миграционного законодательства, с целью их устранения внесено около 12,5 тыс. представлений, на незаконные правовые акты принесено 5,1 тыс. протестов, в суды предъявлено более 7,3 тыс. заявлений о снятии с регистрационного учета иностранных граждан, об ограничении доступа к информации в сети «Интернет» и др. По инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено почти 13,9 тыс. лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено свыше 4,3 тыс. уголовных дел.

При этом прокурорский надзор имеет превентивную направленность, что способствует обеспечению безопасности и правопорядка, недопущению социально-экономической напряженности и межнациональных конфликтов.

Таким образом, деятельность прокуратуры в сфере миграции нацелена как на предупреждение, выявление и пресечение незаконной миграции, так и на противодействие злоупотреблениям, нарушающим права граждан РФ и иных лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации. ■

1. См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я.Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2017. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/>.

2. См.: Ашиткова Т.В. Состояние законности и практика прокурорского надзора в сфере противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2011. N 4. С. 25–28.

3. См.: Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / Под общ.ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2016. С. 269.

4. По словам министра внутренних дел РФ В.А.Колокольцева «на протяжении последних лет Россия устойчиво входит в тройку государств, лидирующих по количеству мигрантов» / Дневное пленарное заседание Госдумы 8 ноября: [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания РФ. М., 2017. URL: <http://www.duma.gov.ru/news/273/2126678/#photo1>.

5. См.: Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2014. N 1. С. 9–13.
6. См.: Бессарабов В.Г. Обеспечение органами прокуратуры законности в сфере миграции // Lex russica. 2013. N 10. С. 1081–1093.
7. См.: Паламарчук А.В. Указ. соч. С. 12–13.
8. См.: Трухин А.С., Ковыльченко Д.Г. Координирующая роль прокурора в противодействии незаконной миграции, экстремизму и правонарушениям в сфере федеральной безопасности // Законность. 2014. N 1. С. 25–27.
9. См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. М., 2017. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186517/>.
10. См.: Бессарабов В.Г., Маматов М.В. Состояние законности в сфере трудовой миграции и работа органов прокуратуры // Миграционное право. 2010. N 3. С. 23–26.
11. См.: Маматов М.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора в сфере внутренней миграции граждан Российской Федерации // Миграционное право. 2014. N 3. С. 11–14.
12. См.: Вязиков А.П., Тисен О.Н. Опыт прокуратуры Оренбургской области по борьбе с преступлениями в сфере незаконной миграции // Прокурор. 2016. N 3. С. 64–67.
13. См.: Григорьев Д.В. Особенности деятельности органов прокуратуры по борьбе с правонарушениями в сфере миграции // Миграционное право. 2008. N 2. С. 16–18.
14. См.: Зайцев С.П. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в миграционной сфере // Законность. 2012. N 11. С. 3–6.
15. См.: Дмитриук Л.В. О практике надзора за расследованием преступлений, связанных с организацией незаконной миграции // Прокурор. 2016. N 2. С. 83–87.