

Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в миграционной сфере

Иностранная трудовая миграция давно стала одной из серьезных общегосударственных проблем. Для оценки ее масштабов достаточно сказать, что одних только незаконных мигрантов на территории нашей страны ежегодно насчитывается от 3 до 5 миллионов человек. Миграционная привлекательность Российской Федерации распространяется преимущественно на граждан государств – участников Содружества Независимых Государств, крайне низкий уровень жизни в которых вынуждает их искать любой способ заработка.

В этих условиях целью государства является обеспечение национальной безопасности, максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации. Об этом прямо указано в утвержденной в июне текущего года Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Эта цель вполне объяснима, поскольку наличие огромного количества нелегально находящихся на территории страны мигрантов, бесконтрольное и противоправное использование иностранной рабочей силы являются одним из факторов социальной напряженности в обществе.

Многочисленные нарушения миграционного законодательства усугубляют ситуацию. В ходе прокурорских проверок только на территории Приволжского федерального округа в 2011 году и первом полугодии текущего года выявлено более 7 тысяч таких нарушений, в том числе почти 500 незаконных правовых актов. По результатам этих проверок в целях устранения нарушений законности принесен 471 протест, направлено в суды 286 исковых заявлений, внесено 1450 представлений, привлечены к дисциплинарной ответственности 1203 лица, административной – 1062 лица, по материалам прокурорских проверок возбуждено 47 уголовных дел.

Нарушения миграционного законодательства взаимосвязаны с противоправными деяниями в других сферах. Отсутствие должных условий для проживания и работы иностранных граждан, низкая заработная плата нередко являются причинами асоциального образа жизни, совершения мигрантами различных правонарушений, в том числе преступлений.

Массовое пребывание в стране нелегальных трудовых мигрантов, готовых мириться с дискримина-



С.П. Зайцев

заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, государственный советник юстиции первого класса, почетный работник прокуратуры, заслуженный юрист России

ционными условиями, выгодно недобросовестным работодателям, что не мотивирует последних на изменение сложившегося положения. Все это приводит к несоблюдению закрепленного в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115–ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» принципа приоритетного использования национальных трудовых ресурсов, не способствует качественному развитию экономики.

Незаконная миграция и связанные с ней негативные последствия нередко становятся дополнительным фактором возникновения межнациональных конфликтов.

Необходимо также отметить, что 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.

С учетом остроты вопроса, многообразия проблем правоприменения, разобщенности действий уполномоченных органов и должностных лиц, первоочередное, что необходимо сделать, на наш взгляд, – это

объединить усилия всех заинтересованных сторон, за счет чего повысить эффективность работы. При этом следует исходить из принципа полноты реализации и защиты прав всех иностранных граждан, пребывающих в Российской Федерации на законных основаниях, и одновременно – недопустимости нахождения на территории страны нелегальных мигрантов.

При этом следует исходить из принципа полноты реализации и защиты прав всех иностранных граждан, пребывающих в Российской Федерации на законных основаниях, и одновременно – недопустимости нахождения на территории страны нелегальных мигрантов.

В этой связи важно обеспечить принцип неотвратимости наказания в отношении не только самих нарушителей, но и должностных и иных лиц, способствующих незаконному нахождению на территории Российской Федерации иностранных граждан.

Для осуществления надлежащего мониторинга ситуации, оперативного планирования надзорных мероприятий, решения актуальных вопросов обеспечения законности в сфере внешней миграции, оценки эффективности влияния на миграционный процесс уполномоченных органов контроля и управления представляется целесообразным создание при курирующем заместителе прокурора субъекта Российской Федерации межведомственной рабочей группы с участием представителей ФМС России, органов внутренних дел, службы судебных приставов, налоговой службы, Гострудинспекции, органов региональной власти, этнических диаспор, национально-культурных общественных объединений и т.п.

Деятельность группы должна быть сориентирована на изучение обстановки в полном объеме, определение проблем и выработку мер по их устранению, усиление координации и взаимодействия заинтересованных ведомств, решение практических вопросов, создание необходимой правовой базы.

При неформальном подходе к работе в регионе появляется возможность комплексного и масштабного воздействия на незаконную практику.

Для получения информации о нарушениях миграционного законодательства, включая сведения о незаконном привлечении мигрантов к трудовой деятельности, их массовом противоправном расселении, полезно периодически на базе горрайпрокуратур, а также прокуратур регионального уровня организовывать «горячие телефонные линии». Поступившие обращения граждан фиксировать, проводить по ним тщательные проверки. Особо обращать внимание на

факты явной бесконтрольности за миграционной ситуацией со стороны компетентных органов, на наличие в их действиях возможной коррупционной заинтересованности.

Приоритетными при осуществлении надзора в указанной сфере остаются вопросы полноты реализации органами государственной власти и местного самоуправления, ФМС России, полиции, другими правоохранительными органами полномочий по обеспечению контролируемости миграционных потоков, созданию условий для законной трудовой миграции, пресечению преступной эксплуатации иностранных граждан, других криминальных форм незаконной миграции.

Прежде всего прокуратурой периодически должна даваться оценка соблюдения требований законодательства при определении исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

Необходимо проверять обоснованность заключений уполномоченных органов о целесообразности предусматриваемых в предстоящем году объемов и профессионально-квалификационной структуры привлечения иностранных работников, соблюдение условий принятия заявок работодателями на привлечение к труду иностранных граждан (обеспечение иностранных граждан жильем, невозможность удовлетворения потребности в рабочей силе за счет региональных трудовых ресурсов, отсутствие неустраненных нарушений порядка привлечения и использования иностранных работников, допущенных при выполнении квот в предыдущем и текущем годах, отсутствие нарушений трудового законодательства и непогашенной задолженности по заработной плате). При этом имеет смысл на основе изучения представленных заявок организовывать выборочные проверки организаций, заявивших наибольшее количество иностранных работников.

Принимая во внимание распространившуюся практику получения иностранными гражданами сомнительных заключений о результатах медицинского освидетельствования, данному вопросу также следует уделить пристальное внимание.

По данным, например, прокуратуры Самарской области за 6 месяцев текущего года в регионе освидетельствовано свыше 11 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, при этом почти 60 % из них обследовано в негосударственных медицинских организациях. Выявляемость инфекционных заболеваний в них практически отсутствует, что отличается от прак-

тики государственных учреждений. В связи с этим в настоящее время проводится проверка соблюдения федерального законодательства медицинскими учреждениями, осуществляющими освидетельствование таких лиц.

Анализ показывает, что усложнение оперативной обстановки среди мигрантов имеет место преимущественно на тех объектах, где массово используется труд иностранных граждан: как правило, в сфере строительства, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, бытового обслуживания. В этой связи в местах осуществления трудовой деятельности, а также организованного (компактного) проживания мигрантов необходимо проводить соответствующие проверки с привлечением специалистов всех заинтересованных служб, в ходе которых оценивать законность заключения и расторжения трудовых договоров, исполнения работодателями законодательства, связанного с организацией обучения иностранных граждан, инструктажа по охране труда и проверки знаний, соблюдением норм выдачи работникам специальной одежды и обуви, средств индивидуальной защиты, размещением в местах проживания временных электросетей, нагревательных и отопительных приборов.

При осуществлении надзорных мероприятий стоит также учитывать, что ежегодно Правительством Российской Федерации вводится «нулевая» доля использования хозяйствующими субъектами иностранных работников в отдельных видах розничной торговли. На 2012 г. таким образом фактически введен запрет на осуществление иностранцами трудовой деятельности в розничной торговле алкогольными напитками, включая пиво, фармацевтическими товарами, в палатках и на рынках, а также прочей розничной торговли вне магазинов.

Помимо использования труда лиц, не имеющих на то разрешения, в настоящее время повсеместно используется схема привлечения иностранцев через так называемый аутсорсинг (аутстаффинг). Данный механизм представляет собой не заключение прямого трудового договора с иностранцем, а привлечение его к труду через стороннюю организацию. Указанная схема выгодна для конечных работодателей тем, что не требует проведения сложных разрешительных процедур и исключает ответственность юридического лица, так как трудовой договор с ним не заключался.

Более того, практика привлечения данных иностранных работников нередко сопровождается нарушениями их трудовых прав (безопасные условия труда, невыплата либо неполная выплата заработной

платы), игнорированием вопросов налогообложения и пенсионного обеспечения. Большинство подобных компаний не подтверждают возможность обеспечения иностранцев жильем, не соблюдают другие необходимые требования, установленные Правительством Российской Федерации. Ввиду вышеизложенного величина квот привлекаемых к труду иностранных граждан формируется хаотично, без четкого отбора работодателей, способных обеспечить и гарантировать права трудящихся иностранцев.

При проверке исполнения требований законодательства при выдаче органами ФМС России иностранным гражданам разрешений на работу необходимо обращать внимание на соблюдение сроков разрешительных процедур, недопустимость выдачи разрешений на работу не иностранным гражданам, а их доверенным лицам, в отсутствие либо при представлении поддельных медицинских документов, непредставлении иных документов, предусмотренных законодательством.

Одним из наиболее часто используемых мест сосредоточения иностранных граждан, в первую очередь «нелегалов», являются малоприспособленные для проживания аварийные, незаселенные жилые дома, общежития, подсобные помещения. В связи с этим следует периодически проводить проверки соблюдения органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, уполномоченными на распоряжение жилищным фондом, а также на использование и контроль за сохранностью расселенных жилых домов, помещений, подлежащих реконструкции и сносу, жилищного законодательства в части правомерности вселения (включая самовольное) в данные помещения иностранных граждан. Нужно иметь в виду, что использование жилых, подсобных помещений для вселения иностранцев зачастую происходит с согласия управляющих организаций, которые одновременно и трудоустраивают их в качестве дворников, разнорабочих и т.п. без заключения трудовых договоров, в отсутствие разрешения на работу, без уведомления ФМС и органов занятости.

Также необходимо организовать постоянный надзор за законностью деятельности организаций, в том числе туристических фирм, а также физических лиц, оказывающих иностранным гражданам консультационные и иные услуги. Целью проверок является выяснение содержания фактически осуществляемой ими деятельности, в частности, не связана ли она с предоставлением услуг, находящихся в исключитель-

ной компетенции ФМС России. Практика показывает, что нередко указанные юридические лица и граждане, вводя в заблуждение нелегальных мигрантов, за плату изготавливают поддельные бланки уведомлений о прибытии, миграционные карты со штампами пересечения границы Российской Федерации, поддельные медицинские справки. С помощью этих подложных документов, с использованием коррупционных связей с должностными лицами ФМС России легализуются нахождение и трудовая деятельность иностранных граждан. Сведения об этом можно получить путем изучения рекламы, рабочей документации организации, опроса мигрантов, незаконно получивших таким образом разрешительные документы, назначения криминалистических исследований документов.

Надзор за законностью применения мер административной ответственности в сфере миграционных отношений в первую очередь должен быть направлен на пресечение бездействия уполномоченных органов. При оценке полноты мер, принятых по итогам контрольно-надзорных мероприятий, следует выяснять причины непривлечения виновных физических и юридических лиц к административной ответственности; обращать внимание на соблюдение принципа ответственности юридических лиц за совершение административных правонарушений, установленных гл. 18 КоАП РФ; проверять исполнение требований закона о порядке и сроках рассмотрения дел об административных правонарушениях данной категории, исполнение административных взысканий. Прокурорами должны приниматься меры к соблюдению органами службы судебных приставов, внутренних дел, ФМС России установленного порядка и сроков административного выдворения иностранных граждан, их содержания в специально предназначенных для этого помещениях.

При организации надзора за процессуальной деятельностью правоохранительных органов необходимо

иметь в виду, что преступления, связанные с организацией незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ), торговлей людьми (ст. 127–1 УК РФ), и иные сопутствующие им криминальные деяния носят, как правило, латентный характер.

Проверка полноты регистрации сообщений о таких преступлениях должна включать изучение материалов административной практики, обращений граждан, публикаций в СМИ, документов, содержащихся в номенклатурном деле отдела полиции, материалов контрольно-надзорной и разрешительной деятельности органов ФМС России, Гострудинспекции, налоговых органов.

В ходе указанных проверочных мероприятий необходимо пресекать практику, когда при наличии признаков преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ, решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ не принимаются, соответствующие материалы в органы дознания и следствия не направляются, в том числе по мотиву наличия в действиях должностных лиц признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.9 КоАП РФ.

Осуществляя надзорные полномочия, следует применять весь спектр мер прокурорского реагирования, добиваться реального устранения нарушений закона и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Комментируя утвержденную Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Президент Российской Федерации особо подчеркнул, что для того, чтобы она заработала необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство. В связи с этим полагаю, что опыт, полученный прокурорами при осуществлении надзора, позволит сформулировать предложения по совершенствованию указанного законодательства, что в свою очередь облегчит выполнение поставленной задачи. ■