

УДК 342.9:331.556**Роль органов прокуратуры Российской Федерации в реализации
государственно-правовой политики в области привлечения
иностранной рабочей силы****Иразиханов Абдула Алибекович**

Соискатель,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университет Прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44;
e-mail: agp@agprf.org

Аннотация

Статья посвящена теоретическим подходам в части определения роли органов прокуратуры Российской Федерации в реализации государственно-правовой политики Российской Федерации в области привлечения иностранной рабочей силы. Автором проводится анализ норм федерального законодательства, организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, раскрывается специфика и особенности организации и проведения прокурорской проверки в названной сфере. Аргументированы подходы, используемые в практической деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзорных полномочий в названных правоотношениях. Показано, что роль прокурора в защите публичных и частных интересов при привлечении к труду иностранных граждан вне уголовно-правовой сферы является важной для обеспечения законности, защиты прав человека и эффективного функционирования рынка труда. Это требует постоянного мониторинга ситуации, совершенствования нормативно-правовой базы и эффективного взаимодействия различных государственных органов.

Для цитирования в научных исследованиях

Иразиханов А.А. Роль органов прокуратуры Российской Федерации в реализации государственно-правовой политики Российской Федерации в области привлечения иностранной рабочей силы // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 12А. С. 365-371.

Ключевые слова

Защита трудовых прав, прокурорский надзор, мигранты, государственная политика.

Введение

Привлечение иностранной рабочей силы в последние годы является одним из факторов, который способствует экономическому развитию России. Процесс этот обусловлен несколькими составляющими, в том числе изменениями в демографии, нехваткой квалифицированных работников в определенных отраслях и стремлением иностранных граждан улучшить свои экономические условия за счет трудовой миграции.

Усиление потребности в правовом регулировании вопросов трудовой миграции обусловлено активным взаимодействием России с другими странами, а также ее активным участием в глобализации и интеграции мировой экономики.

Основное содержание

Основным механизмом правового регулирования, направленного на привлечение иностранных работников для работы в России, является совокупность норм, направленных на регулирование трудовых отношений между работодателями и иностранными работниками. Эти отношения должны регулироваться с учетом их прав и свобод, а также обеспечения интересов государства и общества.

В качестве основного момента можно отметить необходимость создания благоприятных условий для иностранных работников, которые могли бы успешно адаптироваться к рынку труда России, при этом, не ущемляя права местных работников, а также, не создавая социально-экономических дисбалансов.

Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 62) в качестве общего принципа определено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются на территории Российской Федерации всеми правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации.

Согласно п. 67 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400, сокращение неформальной (нелегальной) занятости обозначено как одна из задач, решение которой необходимо в целях обеспечения экономической безопасности государства [Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»].

Анализ правового положения иностранных граждан, уяснение содержания всех его элементов, а также проблем его реализации позволяют научно обосновать возможные пути совершенствования нормативной основы, регулирующей данную сферу общественных отношений, наметить конкретные направления совершенствования законодательства Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан. Иностранные граждане и лица без гражданства вправе осуществлять свою трудовую деятельность на территории России. Это право закреплено нормами Трудового кодекса Российской Федерации в статье 357.1. Также нормами Трудового кодекса закрепляются и специальные требования к иностранным гражданам и лицам без гражданства для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации, регламентируется перечень документов, которые позволяют им осуществлять свою трудовую деятельность, устанавливается особый порядок заключения трудового договора и порядок осуществления трудовой деятельности.

Одним из них является процесс трудовой миграции, который в условиях глобализации приобрел принципиально иное качество и стал во многом определять характеристики

национальных рынков труда.

Применительно к Российской Федерации проблема регулирования трудовой миграции представляется вдвойне актуальной, учитывая устойчивую тенденцию расширения объема рынка труда посредством привлечения трудовых мигрантов из стран бывшего СССР, обладающих низкой профессиональной квалификацией и низкой стоимостью труда как фактора производства.

Последнее обстоятельство является особенно привлекательным для российских работодателей, охотно использующих низкоквалифицированную рабочую силу, зачастую руководствуясь исключительно стремлением к снижению издержек в ущерб качеству.

Как показывает статистика, в настоящее время в Российскую Федерацию рабочую силу экспортируют более 100 стран. Согласно статистическим данным, опубликованным в декабре 2024 года, жить в Россию чаще всего мигранты переезжают из Таджикистана (31%). Следом по количеству мигрантов идут Киргизия (10%) и Украина (9%). Чаще всего переехавший в Россию мигрант — это мужчина (55%) в возрасте от 16 до 60 лет (76%), состоящий в браке (51,4%) и со средним полным образованием (39,4%).

Это свидетельствует о заинтересованности других государств в рынке труда и капитала в России.

Защита прокурором публичных и частных интересов при привлечении к труду иностранных работников вне уголовно-правовой сферы осуществляется в первую очередь через надзор за соблюдением законодательства в области миграции и трудовых отношений [Хасанова, 2019; Исламова, 2015; Кустов, Паук, 2022; Гальченко, 2017; Маматов, 2015; Бессарабов, 2014; Степанов, 2023; Григорьев, 2008]. Это комплексный процесс, включающий в себя как мониторинг правоприменения, так и реагирование на нарушения.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» на органы прокуратуры возложена обязанность по выявлению организаций и индивидуальных предпринимателей, уклоняющихся от оформления трудовых отношений с гражданами, выполняющими трудовые функции, либо заключивших с работниками гражданско-правовые договоры с целью скрыть фактические трудовые отношения (п.1.3.) [Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»]. Предписано продолжить взаимодействие с созданными в субъектах Российской Федерации региональными межведомственными комиссиями и рабочими группами муниципальных образований по снижению неформальной занятости (п.1.2.1).

Существенно новым в регулировании данных правоотношений выступает приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.04.2024 № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции» - 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 [Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.04.2024 № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции»].

Назначением прокурорского надзора, наряду с пресечением нелегальной миграции, является и обеспечение защиты прав законных «мигрантов», членов их семей, а также разнообразных публичных и частных интересов, затрагиваемых трудовой миграцией.

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. В связи с этим прокуратура Российской Федерации стремится обеспечивать исполнение органами публичной власти, юридическими лицами и должностными лицами требований законодательства, направленного на 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.

С точки зрения реализации государственно-правовой политики Российской Федерации в области привлечения иностранной рабочей силы, основная роль прокуратуры в защите публичных интересов, реализуется через осуществление надзора за непосредственным привлечением или распределением иностранных работников, контролем миграционных потоков, предотвращением эксплуатации иностранной рабочей силы, соблюдением налогового законодательства, предотвращением «теневой (нелегальной) занятости» и др.

Защита частных интересов проявляется в непосредственной работе по организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав иностранных работников, в том числе, исполнением трудовых договоров, своевременная выплата заработной платы, предоставление отпусков и других социальных гарантий, предусмотренных законодательством.

Немаловажным выступает и защита прокурором иностранных граждан от дискриминации и неправомерных действий работодателей, что включает в себя работу с обращениями иностранных работников о нарушении их прав, включая дискриминацию по признаку национальности или гражданства, незаконное увольнение, невыплату заработной платы и другие нарушения.

Важно отметить, что деятельность прокурора в этой сфере ограничивается рамками законодательства и не включает в себя функции непосредственного трудоустройства иностранных работников или разрешения трудовых споров в полном объеме. Основная задача — надзор за соблюдением закона и обеспечение его эффективного исполнения другими государственными органами.

Заключение

Подводя итог, отметим, что роль прокурора в защите публичных и частных интересов при привлечении к труду иностранных граждан вне уголовно-правовой сферы является важной для обеспечения законности, защиты прав человека и эффективного функционирования рынка труда. Это требует постоянного мониторинга ситуации, совершенствования нормативно-правовой базы и эффективного взаимодействия различных государственных органов.

Она способствует формированию правового поля, в котором соблюдаются как интересы государства (контроль миграции, пополнение бюджета, обеспечение безопасности), так и интересы работодателей (доступ к рабочей силе) и иностранных работников (защита прав).

Эффективная работа прокуратуры способствует созданию цивилизованного рынка труда, исключая злоупотребления и нарушения закона.

Библиография

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.01.2024) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.
2. Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 12.12.2023 № 565-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Карпов А.В. Правовое регулирование миграционных процессов: теория и практика / А.В. Карпов. Москва: Юрист, 2018. 320 с.
4. Базалей А.А., Кудрявцева Л.В. К вопросу о коллизиях в правовом регулировании труда иностранных работников в Российской Федерации // Фундаментальные и прикладные науки сегодня: Материалы IX Междунар. науч.-практ. конференции. North Chalerston, 12 - 13 сентября 2016. С. 162 - 165.
5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.02.2024 № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС КонсультантПлюс.
6. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12.04.2024 № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции» // СПС КонсультантПлюс.
7. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс.
8. Хасанова Р.В. Прокурорский надзор в сфере трудовой миграции // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 11 (38). С. 565-56.
9. Исламова Э.Р. Вопросы обеспечения законности в миграционной сфере // Законность. 2015. № 5 (967). С. 20-24.
10. Кустов М.Н., Паук Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграции // В сборнике: Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. Под общей редакцией А.А. Беженцева. Санкт-Петербург, 2022. С. 154-157.
11. Гальченко А.И. Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере миграции // Законность и правопорядок. 2017. № 3-4 (17). С. 4-10.
12. Маматов М.В. Актуализация надзорной деятельности прокуратуры по укреплению законности в сфере миграции // Миграционное право. 2015. № 1. С. 18-21.
13. Бессарабов В.Г. Миграция населения в Российской Федерации и деятельность прокуратуры по укреплению законности в этой сфере // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5 (43). С. 54-61.
14. Степанов А.В. Прокурорский надзор в сфере обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации (на примере деятельности прокуратуры Пермского края в 2021 году) // В сборнике: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России. Нижний Новгород, 2023. С. 203-212.
15. Григорьев Д.В. Особенности деятельности органов прокуратуры по борьбе с правонарушениями в сфере миграции // Миграционное право. 2008. № 2. С. 16-19.

The Role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the Implementation of State and Legal Policy in the Field of Attracting Foreign Labor

Abdula A. Irazikhanov

Applicant,
Saint Petersburg Law Institute (branch)
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44, Liteiny ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: agp@agprf.org

Abstract

The article is devoted to theoretical approaches in terms of determining the role of the prosecutor's office of the Russian Federation in the implementation of the state and legal policy of

the Russian Federation in the field of attracting foreign labor. The author analyzes the norms of federal legislation, organizational and administrative documents of the Prosecutor General of the Russian Federation, reveals the specifics and features of the organization and conduct of a prosecutor's inspection in this area. The approaches used in the practical activities of the prosecutor's office in the exercise of supervisory powers in these legal relations are substantiated. It is shown that the role of the prosecutor in protecting public and private interests when attracting foreign citizens to work outside the criminal law sphere is important for ensuring the rule of law, protecting human rights and the effective functioning of the labor market. This requires constant monitoring of the situation, improving the regulatory framework and effective interaction of various government agencies.

For citation

Irazikhanov A.A. (2024) Rol' organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii v realizatsii gosudarstvenno-pravovoi politiki Rossiiskoi Federatsii v oblasti privlecheniya inostrannoi rabochei sily [The Role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the Implementation of State and Legal Policy in the Field of Attracting Foreign Labor]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (12A), pp. 365-371.

Keywords

Protection of labor rights, prosecutorial supervision, migrants, state policy.

References

1. Bazalei, A. A., & Kudryavtseva, L. V. (2016). K voprosu o kolliziyakh v pravovom regulirovanii truda inostrannykh rabotnikov v Rossiiskoi Federatsii [On the issue of conflicts in the legal regulation of labor of foreign workers in the Russian Federation]. In *Fundamentalnye i prikladnye nauki segodnya* (pp. 162-165). North Charleston.
2. Bessarabov, V. G. (2014). Migratsiya naseleniya v Rossiiskoi Federatsii i deyatelnost prokuratury po ukrepleniyu zakonnosti v etoi sfere [Population migration in the Russian Federation and the activities of the prosecutor's office to strengthen the rule of law in this area]. *Vestnik Akademii Generalnoi prokuratury Rossiiskoi Federatsii*, 5(43), 54-61.
3. Federalnyi zakon "O zanyatosti naseleniya v Rossiiskoi Federatsii" ot 12.12.2023 № 565-FZ [Federal Law "On Employment in the Russian Federation" of December 12, 2023 No. 565-FZ]. SPS "KonsultantPlyus".
4. Galchenko, A. I. (2017). Deyatelnost organov prokuratury po obespecheniyu zakonnosti v sfere migratsii [Activities of prosecution authorities to ensure legality in the field of migration]. *Zakonnost i pravoporyadok*, 3-4(17), 4-10.
5. Grigoriev, D. V. (2008). Osobennosti deyatelnosti organov prokuratury po borbe s pravonarusheniyami v sfere migratsii [Features of the activities of prosecution authorities to combat offenses in the field of migration]. *Migratsionnoe pravo*, 2, 16-19.
6. Islamova, E. R. (2015). Voprosy obespecheniya zakonnosti v migratsionnoi sfere [Issues of ensuring legality in the migration sphere]. *Zakonnost*, 5(967), 20-24.
7. Karpov, A. V. (2018). Pravovoe regulirovanie migratsionnykh protsessov: teoriya i praktika [Legal regulation of migration processes: theory and practice]. Moscow: Yurist.
8. Khasanova, R. V. (2019). Prokurorskiy nadzor v sfere trudovoi migratsii [Prosecutorial supervision in the field of labor migration]. *Alleya nauki*, 2(11), 565-569.
9. Kustov, M. N., & Pauk, N. N. (2022). Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov v sfere migratsii [Prosecutorial supervision over the implementation of laws in the field of migration]. In A. A. Bezhtentsev (Ed.), *Aktualnye problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya migratsionnykh protsessov na territorii gosudarstv-uchastnikov SNG* (pp. 154-157). Saint Petersburg.
10. Mamatov, M. V. (2015). Aktualizatsiya nadzornoj deyatelnosti prokuratury po ukrepleniyu zakonnosti v sfere migratsii [Updating the supervisory activities of the prosecutor's office to strengthen the rule of law in the field of migration]. *Migratsionnoe pravo*, 1, 18-21.
11. Prikaz Generalnogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 05.02.2024 № 98 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za soblyudeniem trudovykh prav grazhdan" [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of February 5, 2024 No. 98 "On the organization of prosecutorial supervision over the observance of labor rights of citizens"]. SPS "KonsultantPlyus".

12. Prikaz Generalnogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 12.04.2024 № 273 "Ob organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov v sfere migratsii" [Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of April 12, 2024 No. 273 "On the organization of prosecutorial supervision over the implementation of laws in the field of migration"]. SPS "KonsultantPlyus".
13. Stepanov, A. V. (2023). Prokurorskii nadzor v sfere obespecheniya migratsionnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii (na primere deyatel'nosti prokuratury Permskogo kraya v 2021 godu) [Prosecutorial supervision in the field of ensuring migration security of the Russian Federation (on the example of the activities of the prosecutor's office of the Perm Territory in 2021)]. In Aktualnye voprosy kontrolya i nadzora v sotsialno znachimykh sferakh deyatel'nosti obshchestva i gosudarstva (pp. 203-212). Nizhny Novgorod.
14. Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 30.12.2001 № 197-FZ (red. ot 30.01.2024) [Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 No. 197-FZ (as amended on January 30, 2024)]. Sobranie zakonodatelstva RF, 07.01.2002, N 1 (ch. 1), st. 3.
15. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 02.07.2021 № 400 "O Strategii natsionalnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii" [Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 "On the National Security Strategy of the Russian Federation"]. SPS "KonsultantPlyus".