

УДК 347.963:347.157:325.1
ББК 67.72+67.404.5+60.7

DOI: 10.25683/VOLBI.2020.53.428

Petrova Anastasiia Igorevna,
Degree-Seeking Student of the Department
of the Public Prosecutor's Supervision
and Participation in Criminal, Civil and Arbitration Proceedings,
Saint Petersburg Law Institute (Branch)
of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation,
Chief Specialist of the Judicial and Legal Department,
Public Authority the Ombudsman for Children
in Saint Petersburg,
Russian Federation, Saint Petersburg,
e-mail: anastasiapetrova@bk.ru

Петрова Анастасия Игоревна,
соискатель кафедры
прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации,
главный специалист Судебно-правового отдела,
аппарат Уполномоченного по правам ребенка
в Санкт-Петербурге,
Российская Федерация, г. Санкт-Петербург,
e-mail: anastasiapetrova@bk.ru

ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ДЕТЕЙ — ВНЕШНИХ МИГРАНТОВ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ИМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

THE PECULIARITIES OF ENFORCEMENT OF EXTERNAL MIGRANT CHILDREN'S RIGHTS WHEN RECEIVING PUBLIC SERVICES IN THE MIGRATION FIELD BY MEANS OF THE PROSECUTORIAL ACTIVITIES

12.00.11 — Судебная деятельность; прокурорская деятельность; правозащитная и правоохранительная деятельность
12.00.11 — Court activity; prosecutor activity; right-protection activity and law enforcement activity

Рост масштабов международной миграции в последние годы является неоспоримым фактом, как и участие в ней несовершеннолетних. Легализация нахождения в России ребенка-иностранца является значимым обстоятельством для реализации его основных социальных прав (на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, жилище, социальное обеспечение). Практика показывает, что у несовершеннолетних мигрантов из зарубежных государств возникают специфические правовые проблемы при получении государственных услуг в сфере миграции. Данные обстоятельства обосновывают необходимость пристального внимания прокуратуры Российской Федерации к вопросам обеспечения прав несовершеннолетних в миграционной сфере. Современное правовое регулирование процессов миграции в России обладает рядом особенностей, в том числе обусловленных глобальным распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), которые должны быть учтены в прокурорской деятельности по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере, а также ее правовом регулировании. В наши дни имеют место активные изменения российского миграционного законодательства, обусловленные положениями действующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Данные изменения направлены, в частности, на совершенствование правовых и организационных механизмов, обеспечивающих добровольное переселение в нашу страну лиц, способных успешно интегрироваться в российское общество. Автор настоящей статьи выявляет ряд основных правовых проблем, которые могут возникнуть у несовершеннолетних внешних мигрантов при получении государственных услуг в сфере миграции, а также особенности деятельности прокуратуры по обеспечению их прав с учетом специфики действующего нормативного регулирования процессов миграции.

The increase of international migration in recent years is an undeniable fact, as well as participation of the minors in it. Legalization of a foreign child's stay in Russia is a significant circum-

stance for implementation of his basic social rights (to health and medical care, education, housing, social security). Practice shows that the minor external migrants have specific legal problems when receiving state services in the migration field, which causes the necessity of special attention of the Prosecutor's Office of the Russian Federation to the problems of enforcement of the minors' rights in this field. The modern legal regulation of migration processes in Russia has a number of features, including those caused by the global spread of the new coronavirus infection (COVID-19), which should be taken into account in prosecutorial activities to ensure the rights of minors in the migration field, as well as its legal regulation. Nowadays, there are active changes in migration legislation due to the provisions of the current Concept of state migration policy of the Russian Federation, which are aimed, in particular, at improving the legal and organizational mechanisms that ensure the voluntary relocation of persons who are able to successfully integrate into Russian society. The article identifies a number of basic legal problems that may arise for the minor external migrants when receiving public services in the migration field, as well as the peculiarities of the activities of the prosecutor's office to ensure their rights, taking into account the specifics of the current regulatory framework of migration processes.

Ключевые слова: миграция, несовершеннолетние, деятельность прокуратуры, прокурорский надзор, ненадзорные направления деятельности прокуратуры, миграционный учет, COVID-19, пробелы в праве, участие в правотворчестве, взаимодействие.

Keywords: migration, minors, public prosecutor's activity, public prosecutor's supervision, non-supervisory public prosecutor's activities, migration registration, COVID-19, gaps in law, participation in lawmaking, interaction.

Введение

Философская научная мысль признает, что в социальной эволюции человечества грандиозные изменения

второй половины XX в. связаны с началом перехода от эпохи отдельных обществ к эпохе сверхобщества [1, с. 3]. Процессы глобализации и международной интеграции неизбежно сопровождаются миграцией населения между странами [2, с. 23]. Миграционные процессы порождаются, в частности, стремлением людей к лучшим условиям жизни: поиском постоянной и высокооплачиваемой работы, убежища ввиду военно-политических конфликтов [3, с. 40]. В XXI в. миграция признана мировым сообществом одним из инструментов достижения целей устойчивого развития [4].

Высокая миграционная привлекательность нашей страны для выходцев из зарубежных стран подтверждена официальной статистикой ООН. Так, в последние годы Российская Федерация занимает четвертое место в мире по миграционному притоку из иностранных государств, который в 2019 г. в мировом масштабе составил 272 млн человек [5], увеличившись на 14 млн человек в сравнении с 2017 г. [6]. Факт активного участия детей в миграционных процессах подтверждается научными данными [7, с. 37—38] и практикой деятельности различных государственных органов [8].

В научной литературе признается, что дети нуждаются в особой правовой защите со стороны государства в силу возраста и отсутствия у них жизненного опыта [9, с. 4]. При этом дети-мигранты из зарубежных государств особенно уязвимы, поскольку в ряде случаев они не могут получить необходимые государственные услуги для урегулирования их правового положения в государстве приема ввиду несовершенств действующего законодательства [10, с. 266], а также ненадлежащего отношения их родителей к решению вопроса легализации нахождения детей в РФ [11, с. 64]. В последние месяцы миграционное поведение людей подвержено существенным изменениям, в том числе помимо их воли. Ограничения, вводимые в целях недопущения распространения новой коронавирусной инфекции, препятствовали иностранным гражданам, в том числе находящимся на территории России совместно с несовершеннолетними детьми, выехать за ее пределы в целях соблюдения миграционного режима, что потребовало принятия дополнительных мер по урегулированию их нахождения в РФ [12].

Изложенные выше обстоятельства обуславливают **актуальность** темы исследования.

Степень изученности проблемы. Вопросы современного российского миграционного законодательства рассматриваются такими учеными, как, например, Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина, Т. А. Прудникова, М. Л. Тюркин, Т. Я. Хабриева. Общие вопросы прокурорского надзора в сфере миграции исследуются, в частности, В. Г. Бессарабовым, И. С. Викторовым, Д. В. Григорьевым, М. А. Добышем, А. В. Паламарчуком [13—15]. Однако труды данных ученых охватывают лишь надзорные полномочия прокуроров, не содержат целостную оценку участия детей в процессах миграции (этот вопрос затрагивается в ряде работ крайне фрагментарно [13, с. 58, 91, 93], а также [15, с. 22—25, 69—70]). Кроме того, труды данных ученых могут быть признаны устаревшими в связи с изменениями в правовом регулировании миграционных процессов, имевшими место в последние годы и активно продолжающимися в настоящее время в целях реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 [16]. Кроме того, представляется необходимым подвергнуть научному осмыслению особенности урегулирования правового

положения внешних мигрантов, не имеющих гражданства России, введенные в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Указанные обстоятельства свидетельствуют о **целесообразности разработки** заявленной темы.

В части **научной новизны** исследования необходимо отметить следующее. При изучении миграционного законодательства и вопросов прокурорского надзора не проводилось отдельное комплексное исследование деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере, особенностей реализации основных прав детей с миграционным опытом. Настоящая статья продолжает серию работ автора, посвященную соответствующей проблематике, к которым относятся, в частности, [10], кроме того, [17] и [11].

Целью работы является выявление и анализ особенностей деятельности прокуратуры по обеспечению прав детей — внешних мигрантов при получении ими государственных услуг в сфере миграции в рамках надзорных и ненадзорных направлений деятельности прокуратуры.

Задачи работы: с учетом нормативного регулирования правового положения детей — внешних мигрантов обосновать особенности деятельности прокуратуры по обеспечению их прав при получении ими государственных услуг в сфере миграции в рамках: 1) прокурорского надзора; 2) ненадзорных направлений деятельности прокуратуры, в частности взаимодействия с иными государственными органами, наделенными компетенцией по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере, и участия в правотворческой деятельности.

Теоретическая и практическая значимость работы может быть усмотрена в том, что в статье продолжается анализ ключевых положений действующего законодательства и правоприменительной практики, относимых к одному из актуальных аспектов деятельности прокуратуры, не получивших надлежащего освещения в правовой литературе.

Основная часть

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора [18]. В п. 2 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указывается на необходимость прокурорам в надзорных действиях руководствоваться положением о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России [19]. Приведенные выше положения Конституции Российской Федерации конкретизированы в Федеральном законе от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому приоритет перед федеральными законами имеет только тот международный договор, который ратифицирован в порядке, предусмотренном данным законом. Поэтому прокурор осуществляет надзор за исполнением тех договоров, которые ратифицированы в форме федеральных законов [20].

С учетом изложенного несоблюдение конституционных положений о приоритете международных договоров перед национальным законодательством может быть рассмотрено как несоблюдение Конституции Российской Федерации. В части обеспечения прав детей в сфере миграции основополагающим международным договором является Конвенция о правах ребенка, одобренная Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. [21], ратифицированная Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 г. № 1559-1 [22], действительная для России как для государства — продолжателя СССР.

Соблюдение положений Конвенции ООН о правах ребенка призвано обеспечить благополучие несовершеннолетних во всех возможных жизненных ситуациях. Применительно к детям — внешним мигрантам из иностранных государств особое значение приобретают положения ст. 7-8 Конвенции, предполагающие право ребенка на гражданство, рассматриваемое в том числе как элемент его индивидуальности, а также п. 4 ст. 9 Конвенции в части возможности разлучения ребенка с родителями в случае депортации [21].

Возможности для реализации прав ребенка — иностранного гражданина либо лица без гражданства (далее — иностранный гражданин) в России как в стране приема в максимален по объему возникают в том случае, если он находится в Российской Федерации на законном основании, а также при осуществлении его постановки на миграционный учет с учетом его миграционного статуса.

Действующие нормативные правовые акты и практика их применения подразумевают некоторые особенности легализации пребывания в России детей — иностранных граждан, которые необходимо иметь в виду работникам прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением миграционного законодательства в отношении несовершеннолетних.

Предметом пристального внимания должно выступать, в частности, соблюдение прав новорожденных детей иностранных граждан, рожденных на территории России, в рамках процедуры постановки их на миграционный учет. Определенные проблемы в данной сфере были выявлены Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге в связи с обращениями иностранных студентов, у которых в период пребывания в Санкт-Петербурге родились дети и возникли сложности с легализацией их нахождения в Российской Федерации. Так, заявители, пребывающие в нашей стране на основании учебной визы, были обеспокоены необходимостью вывоза новорожденного ребенка в иностранное государство для целей оформления ему визы для пребывания в России в связи с невозможностью разрешения вопросов его жизнеустройства за рубежом.

Указанные ситуации, возникшие до марта 2019 г., решались следующим образом. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 8 ФЗ от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — Закон о миграционном учете), факт регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства Российской Федерации, является основанием постановки на миграционный учет [23]. Дети-иностранцы ставились на миграционный учет по месту пребывания до окончания срока временного пребывания в России их родителей на основании паспортов несовершеннолетних как граждан иностранного государства (действующими нормативными правовыми актами

не была напрямую предусмотрена соответствующая возможность, однако имела место данная практика, отвечающая интересам несовершеннолетних и соответствующая положениям Конвенции ООН о правах ребенка). В дальнейшем же, по мере окончания срока действия учебной визы родителя, требуется выезд ребенка за пределы России, поскольку, когда срок учебной визы родителя заканчивается, на основании Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утвержденного постановлением Правительства РФ от 09.06.2003 г. № 335, существует возможность его пролонгации, а так как у ребенка отсутствует виза, то, соответственно, отсутствует документ, срок действия которого мог бы быть продлен. По результатам консультаций с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге в МВД России были направлены предложения по изменению данного Положения в целях создания возможности выдачи детям иностранных студентов виз на период продленной визы родителя без выезда за пределы России.

До внесения изменений в указанный нормативный акт требуется выезд данных новорожденных детей за пределы России в целях получения визы после окончания срока первичной постановки на миграционный учет [24].

Вместе с тем в марте 2019 г. упрощен способ постановки на миграционный учет детей-иностранцев, рожденных в нашей стране, относящийся как к детям студентов, так и иностранных граждан, прибывших с иными целями. А именно, Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 г. № 9 (далее — Правила осуществления миграционного учета), дополнены пунктом 46(2), согласно которому для постановки на учет по месту пребывания несовершеннолетнего иностранного гражданина в возрасте до 1 года, родившегося на территории Российской Федерации, не выезжавшего за пределы ее территории и не имеющего паспорта иностранного гражданина либо иного документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, представляется свидетельство о рождении этого иностранного гражданина. При постановке на учет по месту пребывания такой категории иностранных граждан миграционная карта не представляется (не направляется) [25]. Реализация данного положения, обеспечивающего возможность совместного пребывания родителей и детей-иностранцев на территории России, избавляющего их от необходимости оформления дополнительных документов для легализации пребывания ребенка в России в первые месяцы после его рождения, когда значительная часть времени родителей посвящена уходу за ребенком, заботе о его здоровье, должна выступать объектом пристального внимания прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере миграции. С 04.07.2020 г. с учетом вступивших в силу в указанную дату изменений Конституция Российской Федерации прокуратура нашей страны на конституционном уровне характеризуется как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих в том числе надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации) [18].

Ст. 26 ФЗ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) предусматривает, что предмет прокурорского надзора составляет соблюдение прав и свобод человека и гражданина. При этом в соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре в предмет прокурорского надзора входит соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов [26]. Исходя из этого можно сделать вывод, что права человека, в том числе несовершеннолетнего мигранта-иностранца, соблюдение которых является предметом прокурорского надзора, должны обязательно найти конституционное или законодательное оформление. В научной литературе отмечается, что в общий предмет надзора непосредственно не входят иные общеобязательные нормативные правовые акты, в том числе постановления Правительства РФ. За их исполнением осуществляется ведомственный контроль (надзор), с органами которого органы прокуратуры при необходимости взаимодействуют. Однако это не означает, что органы прокуратуры не связаны с осуществлением контроля (надзора) за исполнением подзаконных нормативных правовых актов. Многие федеральные законы сформулированы бланкетно, механизм их исполнения формируется посредством этих нормативных актов. Зачастую во многих законах содержится прямое указание на то, что конкретный механизм осуществления предписаний данного закона создается путем принятия прямо указанным в этом законе (или иным компетентным органом) определенного подзаконного акта. Поэтому и соблюдение законов в таких случаях складывается из действий по исполнению названных нормативных правовых актов [27, с. 91]. Ситуация такого рода как раз имеет место применительно к Правилам осуществления миграционного учета. Так, согласно ч. 1 ст. 8 Закона о миграционном учете, правила и порядок осуществления миграционного учета устанавливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом [23]. Подобные случаи достаточно широко распространены в отечественном регулировании процессов миграции.

Остается актуальным вопрос возможности продления срока временного пребывания в России ребенку — внешнему мигранту, прибывшему в нашу страну в безвизовом порядке, который на основании абз. 2 п. 1 ст. 5 ФЗ от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» имеет право пребывать на территории России 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток [28], чьи законные представители легализовали свое нахождение на территории России на длительный срок. Особенно остро нуждаются в продлении срока временного пребывания дети — иностранные граждане, являющиеся учащимися общеобразовательных организаций, выезд за пределы России которых на трехмесячный период, необходимый для соблюдения миграционного режима, может негативно сказаться на освоении ими образовательной программы. Приемлемым способом обеспечения права детей-мигрантов не разлучаться с родителями, трудоустроенными в России, а также продолжить получение образования до внесения изменений в действующее законодательство, предложение о которых было подготовлено Уполномоченным по правам ребенка в Ленинградской области [8], представляется следующий. Так, в интересах детей-иностранцев Управление по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу

и Ленинградской области рассматривает возможность продления срока пребывания детям мигрантов, прибывших в Россию в безвизовом порядке с целью трудоустройства, а также получивших разрешение на временное проживание, вид на жительство либо уже вступивших в гражданство России, при обращении в территориальные подразделения ведомства до истечения законного срока пребывания ребенка в нашей стране. В каждом случае оцениваются правовые основания нахождения в России ребенка и его родителей, а также обстоятельства жизнеустройства семьи в нашей стране. Позиция о возможности продления срока пребывания детей-иностранцев была выработана Управлением Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области во взаимодействии с Прокуратурой Санкт-Петербурга и продолжает реализовываться после передачи полномочий по предоставлению государственных услуг в сфере миграции в ведение МВД России [11, с. 64]. При выявлении фактов отказа в продлении срока пребывания ребенка в РФ при наличии достаточных к тому оснований (в частности, на момент обращения по вопросу продления срока пребывания в России ребенок находится на ее территории законно, его родители, например, являются постоянно проживающими в России иностранными гражданами) прокурорам необходимо своевременно и принципиально реагировать на соответствующие нарушения, обязывая подразделения по вопросам миграции МВД России принять необходимые меры для восстановления прав несовершеннолетнего.

Глобальное распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) явилось существенным вызовом, требующим оперативного реагирования для урегулирования сложившихся общественных отношений в изменяющихся условиях, в том числе в сфере миграции. В целях урегулирования правового положения иностранцев, в том числе несовершеннолетних, не располагающих возможностью принятия мер к урегулированию своего правового положения в России ввиду введенных ограничений, принятых во избежание распространения данной инфекции, издан Указ Президента Российской Федерации от 18.04.2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», предполагающий, в частности, продление сроков действия ранее выданных документов, подтверждающих законность нахождения иностранного гражданина в России, а также особенности миграционного учета в период распространения инфекции [12]. Как уже было отмечено выше, на основании положений ст. 26, 21 Закона о прокуратуре соблюдение прав и свобод человека как предмет прокурорского надзора должно выражаться в соблюдении Конституции Российской Федерации и исполнении законов [26]. Вместе с тем полагаем, что обусловленная санитарно-эпидемиологической ситуацией необходимость издания Президентом РФ соответствующего указа, в высокой степени значимого для урегулирования вопроса законности нахождения иностранных граждан, в том числе несовершеннолетних, на территории РФ, наглядно подтверждает мысль Н. Н. Карпова, согласно которой, учитывая особую общественную важность издаваемых главой государства указов по социально значимым вопросам, представляется вполне обоснованным дополнить предмет прокурорского надзора исполнением указов Президента Российской

Федерации, принятых в порядке опережающего нормотворчества, имеющих нормативный характер [29, с. 30].

В одной из ранее опубликованных работ автором данной статьи отмечалось, что существует проблема, заключающаяся в том, что иностранные граждане, являющиеся собственниками жилого помещения, расположенного в РФ, но не имеющие статуса высококвалифицированно-специалиста, не наделены правом выступать в качестве принимающей стороны для целей постановки на миграционный учет в отношении членов своей семьи, в том числе детей. Как уже было отмечено ранее, в целях разрешения этой проблемы должностные лица прокуратуры могли бы содействовать разрешению данной проблемы посредством разработки предложений по изменению действующего законодательства [10, с. 267]. В настоящее время данная проблема разрешена: вступающий в силу с 07.09.2020 г. Федеральный закон от 08.06.2020 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации“» предусматривает, что в качестве принимающей стороны могут выступать иностранный гражданин или лицо без гражданства, имеющие в собственности жилое помещение на территории РФ и предоставившие в соответствии с законодательством РФ это жилое помещение в пользование для фактического проживания иностранному гражданину или лицу без гражданства [30]. Вместе с тем в необходимых случаях при выявлении новых пробелов в регулировании миграционных процессов прокурорами может осуществляться подготовка предложений по изменению действующего законодательства, эффективность которой, бесспорно, выше при условии взаимодействия с представителями заинтересованных ведомств.

Взаимодействие органов прокуратуры с иными ведомствами заключается в добровольном и равноправном сотрудничестве прокуратуры с другими субъектами права вне рамок прокурорского надзора и судопроизводства. Взаимодействие выражается в совершении органами прокуратуры и иными заинтересованными государственными органами совместных и согласованных действий по укреплению законности, в проведении совместных семинаров, иных учебных мероприятий, обсуждений проблем законности и правонарушений, издании совместных актов, принятии согласованных решений, рекомендаций, обращений и т. п. [31]. Примером взаимодействия органов прокуратуры с иными заинтересованными субъектами в вопросах обеспечения прав детей — внешних мигрантов может выступать участие представителя Прокуратуры Санкт-Петербурга в межведомственной рабочей группе по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей, созданной при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге, деятельность которой направлена в том числе на выработку механизмов разрешения вопросов жизнеустройства детей — внешних мигрантов, оказавшихся в ситуациях нарушения миграционного законодательства, чьи родители должны понести административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до убытия за пределы России [32]. Полагаем, что данный вопрос должен разрешаться посредством обеспечения фактической возможности совместного размещения подлежащих принудительному убытию лиц и их детей в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан в целях обеспечения реализации права ребенка не разлучаться с его родителями даже в ситуации

депортации по смыслу п. 4 ст. 9 Конвенции ООН о правах ребенка от 20.11.1989 г. До создания соответствующих условий до выезда с родителем из РФ данные дети могут находиться с родственниками или, при отсутствии этой возможности, размещаются в социозащитном учреждении [10, с. 267]. Результаты опроса (анонимного анкетирования) работников прокуратуры — слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ, прибывших из 48 субъектов Российской Федерации, — показали, что существенное количество случаев нарушений прав несовершеннолетних в миграционной сфере приходится на нарушения миграционного законодательства ребенком — иностранным гражданином (членами его семьи). В меньшей степени — на нарушения при получении детьми-иностранцами государственных услуг в сфере миграции, при реализации детьми — внешними мигрантами иных основных социальных прав, значимых для разрешения вопросов их жизнеустройства в России. А именно, с учетом объема эмпирической базы, полученной к настоящему моменту указанным выше способом, 23,6 % респондентов сообщили, что нарушения прав детей в миграционной сфере не выявлялись, 16,85 % затруднились с ответом, 7,9 % сообщили о нарушениях миграционного законодательства ребенком-иностранцем (членами его семьи). О нарушениях при исполнении в отношении детей — иностранных граждан миграционного законодательства (получении ими государственных услуг в сфере миграции) сообщили 4,5 % респондентов. Также представляется достаточно высоким показатель количества нарушений прав детей — внутренних мигрантов (граждан России) в сфере здравоохранения (как часто встречающиеся их обозначили также 7,9 % респондентов). Согласно результатам опроса, нарушения прав детей-иностранцев при реализации иных основных прав не столь многочисленны (например, в сфере здравоохранения 3,4 % респондентов указали соответствующие нарушения как наиболее частые, в сфере образования, как и реализации права на жилище, на социальное обеспечение — 2,25 %). С учетом изложенного вопрос обеспечения прав ребенка до выезда из России с родителем, подлежащим принудительному убытию из страны, должен быть предметом пристального внимания заинтересованных ведомств. (Вопросы обеспечения основных социальных прав детей-мигрантов, не связанных с реализацией права на свободу передвижения (на охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, на социальное обеспечение и т. п.), будут подробнее исследованы отдельно.)

Взаимодействие органов прокуратуры с иными ведомствами, в том числе в вопросах обеспечения прав несовершеннолетних внешних мигрантов, справедливо признается важным средством для обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации и законности, вносит свой вклад в достижение целей деятельности прокуратуры, предусмотренных п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Поэтому представляется заслуживающей внимания и развития в последующих исследованиях высказанная в научной литературе мысль о том, что взаимодействие органов прокуратуры с институтами власти в обществе следует рассматривать в качестве самостоятельной функции российской прокуратуры [31].

Необходимость во внесении в законодательные органы или органы, наделенные правом законодательной инициативы, предложений по изменению миграционного законодательства в вопросах, затрагивающих процедуру легализации

нахождения в России детей — внешних мигрантов с учетом особенностей регулирования миграционных процессов и миграционной ситуации в стране, может выявиться в ходе деятельности рабочей группы, созданной, например, на базе государственных органов какого-либо региона России, деятельность которой направлена на разрешение актуальных системных правовых проблем несовершеннолетних внешних мигрантов.

Настоящее исследование, проведенное с использованием общенаучного диалектического метода познания, таких частных методов, как формально-юридический и системный анализ, а также элементов диахронного сравнения, позволило выявить ряд актуальных правовых проблем, которые могут возникнуть у несовершеннолетних внешних мигрантов, а также обозначить особенности деятельности прокуратуры по обеспечению их прав при получении данными детьми государственных услуг в сфере миграции.

Заключение

Проведенное исследование показало, что в целях обеспечения реализации прав несовершеннолетних внешних мигрантов при получении ими государственных услуг в сфере миграции в рамках надзорной деятельности сотрудникам прокуратуры необходимо учитывать, что в ряде случаев соблюдение законов состоит в исполнении подзаконных нормативных правовых актов, упомянутых в бланкетных нормах миграционного законодательства, а также до внесения изменений в действующее законодательство необходимо обеспечивать исполнение

межведомственных договоренностей, направленных на реализацию прав ребенка.

Сложившаяся в 2020 г. санитарно-эпидемиологическая обстановка, потребовавшая опережающего указного нормативного регулирования миграционных процессов со стороны Президента РФ, подтверждает необходимость включения исполнения указов Президента Российской Федерации, принятых в порядке опережающего нормотворчества, имеющих нормативный характер, в предмет прокурорского надзора.

В свою очередь, в рамках ненадзорных направлений деятельность прокуратуры по обеспечения прав детей — внешних мигрантов при получении ими государственных услуг в сфере миграции может выражаться в подготовке предложений по изменению миграционного законодательства в их интересах, в том числе в целях устранения несовершенств законодательства, выявленных в ходе прокурорского надзора. Повышению эффективности подготовки данных проектов должно способствовать ее осуществление во взаимодействии с иными органами, наделенными полномочиями по обеспечению прав мигрантов, в частности, профильными подразделениями МВД России — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции [33], взрослым и детским омбудсменами, что позволит всесторонне учесть права и законные интересы несовершеннолетних мигрантов из зарубежных государств и их родителей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дзегутанов Б. К. Глобализация и актуальные проблемы российских реформ : автореф. дис... д-ра филос. наук. СПб., 2003. 32 с.
2. Маковецкая М. Г. Понятие конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 6. С. 23—24.
3. Прудникова Т. А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств — членов Европейского союза). М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. 141 с.
4. Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практики применения. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2019. 391 с.
5. Гусенко М. Точки притяжения. Россия — на четвертом месте в мире по числу принятых мигрантов // Российская газета. Федер. вып. 2019. 19 сент. (№ 210(7968)).
6. Гордеев В. Количество мигрантов в мире выросло с начала века почти на 50 %. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2017/5a38670d9a7947cbce6346bb>.
7. Балашова Т. Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2011. 291 с.
8. Доклад о соблюдении и защите прав и законных интересов ребенка в 2018 году. URL: https://47deti.ru/Files/file/otchet_za_2018_god.pdf.
9. Гришин А. В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних : моногр. М., 2018. 144 с.
10. Петрова А. И. К вопросу об основных направлениях и предмете деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3(48). С. 265—269. DOI: 10.25683/VOLBI.2019.48.315.
11. Петрова А. И. Условия реализации иностранными гражданами некоторых основных социальных прав как субъективных прав // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2019. № 1. С. 58—68.
12. Указ Президента Российской Федерации «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» от 18.04.2020 г. № 274 (с изм.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
13. Добыш М. А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 261 с.
14. Бессарабов В. Г. Деятельность российской прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора в сфере миграции // Вестник РУДН. Сер. : Юрид. науки. 2013. № 1. С. 47—55.
15. Прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства: актуальные вопросы : пособие / А. В. Паламарчук и др. М., 2014. 124 с.

16. План мероприятий по реализации в 2019—2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы (с изм.) : утв. распоряжением Правительства РФ от 22.02.2019 г. № 265-р. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
17. Петрова А. И. К вопросу о цели и основных задачах деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере // Защита прав и свобод человека и гражданина: теория и практика : сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конф. (I Междунар. школы-семинара молодых ученых-юристов), г. Москва, 10 сентября 2019 г. / Под ред. В. В. Казакова, К. А. Комогорцевой. М. : МФЮА, 2020. С. 220—225.
18. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изм.). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
19. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 07.12.2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3.
20. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
21. Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.
22. Постановление ВС СССР «О ратификации Конвенции о правах ребенка» от 13.06.1990 г. № 1559-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 497.
23. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
24. Раздел 2.3. Дети иностранных граждан // Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2017 г. URL: http://www.spbdeti.org/files/doklad2017/2_3.pdf.
25. Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 г. № 9 // Российская газета. 2007. 27 янв. (№ 17).
26. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
27. Прокурорский надзор : учеб. / Под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. 464 с.
28. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (с изм.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
29. Карпов Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 5(31). С. 26—31.
30. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации“» от 08.06.2020 г. № 182-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
31. Амирбеков К. И. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с институтами власти и общества // Российская юстиция. 2018. № 8. С. 4—7.
32. Выездное заседание межведомственной рабочей группы по содействию реализации прав иностранных граждан и их детей. URL: http://ombudsmanspb.ru/ru/28_11_2019_vyezdnoe_zasedanie_mezhvedomstvennoj_ra.
33. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (с изм.) : утв. Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2016 г. № 699. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

REFERENCES

1. Dzhegutanov B. K. *Globalization and topical problems of Russian reforms. Abstract of the Diss. of the Doctor of Philosophy.* Saint Petersburg, 2003. 32 p. (In Russ.)
2. Makovetskaya M. G. Concept of constitutional and legal status of foreign citizens in the Russian Federation. *Russian Justice*, 2012, no. 6, pp. 23—24. (In Russ.)
3. Prudnikova T. A. *Theoretical, methodological and legal framework of regulation of migration processes (On the example of Russia and the member states of the European Union).* Moscow, YuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2015. 141 p. (In Russ.)
4. Andrichenko L. V., Plyugina I. V. *Migration legislation of the Russian Federation: development trends and practice of application.* Moscow, Norma, INFRA-M, 2019. 391 p. (In Russ.)
5. Gusenko M. *Points of attraction. Russia is at the fourth place in the world in the number of migrants accepted. Russian newspaper. Federal issue*, 2019, September 19 (no. 210(7968)). (In Russ.)
6. Gordeev V. *The number of migrants in the world has increased since the turn of the century by almost 50 %.* (In Russ.) URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2017/5a38670d9a7947cbce6346bb>.
7. Balashova T. N. *Constitutional and legal problems of development of migration policy.* Saint Petersburg, Publ. house of Legal center “Press”, 2011. 291 p. (In Russ.)
8. *Report on observance and protection of the rights and legitimate interests of the child for 2018.* (In Russ.) URL: https://47deti.ru/Files/file/otchet_zh_2018_god.pdf.
9. Grishin A. V. *Public prosecutor’s supervision over the execution of legislation about the minors. Monograph.* Moscow, 2018. 144 p. (In Russ.)
10. Petrova A. I. To the issue of the main activity directions and the object of the public prosecutor’s office activities for enforcement of the minor’s rights in the migration field. *Business. Education. Law*, 2019, no. 3, pp. 265—269. (In Russ.) DOI: 10.25683/VOLBI.2019.48.315.
11. Petrova A. I. Conditions of implementation by foreign citizens of some fundamental social rights as subjective rights. *Theoretical and Applied Law*, 2019, no. 1, pp. 58—68. (In Russ.)

12. *The Decree of the President of the Russian Federation “On temporary measures to resolve the legal status of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation in connection with the threat of the further spread of the new coronavirus infection (COVID-19)” dated 18.04.2020 no. 274 (as amended).* (In Russ.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

13. Dobysh M. A. *Public prosecutor’s supervision over execution of the laws of migration relations. Diss of the Cand. of Law.* Moscow, 2012. 261 p. (In Russ.)

14. Bessarabov V. G. Activities of the Russian Prosecutor’s office for implementation of the public prosecutor’s supervision in the migration sphere. *Bulletin of RUDN. Series: Legal sciences*, 2013, no. 1, pp. 47—55. (In Russ.)

15. Palamarchuk A. V. et al. *Public prosecutor’s supervision over execution of migration legislation: current issues. Handbook.* Moscow, 2014. 124 p. (In Russ.)

16. *The action plan for implementation in 2019–2021 of the Concept of the state migration policy of the Russian Federation for 2019—2025 (as amended): approved by order of the Government of the Russian Federation dated 22.02.2019 no. 265-r.* (In Russ.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Petrova A. I. To the question of the goal and main objectives of the prosecutor’s activities for enforcement of the minor’s rights in the migration field. In: *Protection of human and civil rights and freedoms: theory and practice. Coll. of articles of participants of the Int. sci. and pract. conf. (I Int. School-seminar of young legal scientists), Moscow, 10.09.2019.* Under the editorship of V. V. Kazakov, K. A. Komogortseva. Moscow, MFUA, 2020. Pp. 220—225. (In Russ.)

18. *The Constitution of the Russian Federation, adopted by the popular vote on 12.12.1993 (as amended).* (In Russ.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

19. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation “On organization of the prosecutorial supervision over the execution of laws, observance of human and civil rights and freedoms” dated 07.12.2007 no. 195. *Legality*, 2008, no. 3. (In Russ.)

20. Federal law “On the international treaties of the Russian Federation” dated 15.07.1995 no. 101-FZ (as amended). *Collection of the RF legislation*, 1995, no. 29, art. 2757. (In Russ.)

21. Convention on the Rights of the Child: adopted by the General Assembly of the United Nations on 20.11.1989. *Collection of the international treaties of the USSR*, 1993, iss. XLVI. (In Russ.)

22. Resolution of the Supreme Soviet of the USSR “On ratification of the Convention on the Rights of the Child” dated 13.06.1990 no. 1559-1. *Bulletin of the Council of People’s Deputies and the Supreme Soviet of the USSR*, 1991, no. 26, art. 497. (In Russ.)

23. Federal Law “On migration registration of the foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation” dated 18.07.2006 no. 109-FZ (as amended). *Collection of the RF legislation*, 2006, no. 30, art. 3285. (In Russ.)

24. Section 2.3. *Children of foreign citizens. Annual report for 2017 of the Ombudsman for children in Saint Petersburg.* (In Russ.) URL: http://www.spbdeti.org/files/doklad2017/2_3.pdf.

25. Rules of implementation of migration registration of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation: approved by Resolution of the Government of the Russian Federation dated 15.01.2007 no. 9. *Russian newspaper*, 2007, January 27 (no. 17). (In Russ.)

26. Federal Law “On the Public Prosecutor’s Office of the Russian Federation” dated 17.01.1992 no. 2202-1 (as amended). *Collection of the RF legislation*, 1995, no. 47, art. 4472. (In Russ.)

27. *Public prosecutor’s supervision. Manual.* Under the editorship of A. Ya. Sukharev. 3rd ed., revised and amended. Moscow, Norma, 2009. 464 p. (In Russ.)

28. Federal Law “On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation” dated 25.07.2002 no. 115- FZ (as amended). *Collection of the RF legislation*, 2002, no. 30, art. 3032. (In Russ.)

29. Karpov N. N. Prosecutorial Supervision Over Execution of the President of the Russian Federation’s Decrees of regulatory Nature. *Bulletin of the Academy of the R.F. Prosecutor General’s Office*, 2012, no. 5(31), pp. 26—31. (In Russ.)

30. Federal Law “On Amendments to the Federal Law “On the migration registration of the foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation” dated 08.06.2020 no. 182-FZ. (In Russ.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

31. Amirbekov K. I. Interaction of the prosecutor’s office of the Russian Federation with the institutions of power and society. *Russian Justice*, 2018, no. 8, pp. 4—7. (In Russ.)

32. *Visiting session of the interdepartmental working group to promote implementation of the rights of foreign citizens and their children.* (In Russ.) URL: http://ombudsmanspb.ru/ru/28_11_2019_vyezdnoe_zasedanie_mezhvedomstvennoj_ra.

33. *Regulations on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (as amended): approved by the Decree of the President of the Russian Federation of 21.12.2016 no. 699.* (In Russ.) URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Как цитировать статью: Петрова А. И. Особенности обеспечения прав детей — внешних мигрантов при получении ими государственных услуг в сфере миграции средствами прокурорской деятельности // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 4 (53). С. 294—301. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.53.428.

For citation: Petrova A. I. The peculiarities of enforcement of external migrant children’s rights when receiving public services in the migration field by means of the prosecutorial activities. *Business. Education. Law*, 2020, no. 4, pp. 294—301. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.53.428.