

ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ

З.Н. Столярова

ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России», г. Москва

Исследуется одно из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, которым выступает международное сотрудничество. Анализируются административные правоотношения в сфере внешней миграции, а также новые формы и методы административной деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, в том числе дистанционные. Исследуется эффективность взаимодействия органов исполнительной власти с международными организациями в целях противодействия незаконной миграции. Обозначены форматы взаимодействия в сфере внешней миграции, дана оценка новелл административно-правового регулирования в сфере внешней миграции.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, взаимодействие, соглашения в сфере миграции, органы внутренних дел, административная деятельность, противодействие незаконной миграции, административно-правовые нормы.

В последнее время в современном мире и в России в частности все более пристальное внимание уделяется миграционной политике. Это связано с масштабностью миграционных процессов и связанными с ними негативными последствиями.

Факторы, влияющие на иммиграционные процессы, можно подразделить на социально-экономические, политические, военные, личные, этнические, религиозные. Спонтанная, неуправляемая иммиграция оказала и продолжает оказывать негативное влияние на экономические, социальные, демографические и другие процессы как в России в целом, так и в ее отдельных регионах. Неконтролируемая иммиграция не позволяет обеспечить достойную защиту прав и самих внешних мигрантов.

Следует признать, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Возможно, это объясняется тем обстоятельством, что совершенствование законодательства, с одной стороны, должно усиливать контроль за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, а с другой – требуется максимально возможное упрощение процесса приобретения ими законного административно-правового статуса для пребывания в России.

В современных условиях реформирования органов государственной власти миграционное законодательство дополняется нормативными правовыми актами, направленными на совершенствование правовой основы деятельности территориальных органов внутренних дел (полиции). Одним из способов регулирования внешней миграции, контроля над потоками иностранцев, приобретения ими соответствующего правового статуса является четкая административно-правовая регламентация правоотношений в рассматриваемой сфере.

В связи с совершенствованием миграционного законодательства, а также складывающейся социально-экономической обстановкой в регионах, обусловленной введением ограничительных мер, эпидемиологической обстановкой, закрытием границ в странах исхода, возрастают риски снижения количества потенциальных участников Государственной программы, а также неполного освоения в 2021 г. средств федерального бюджета, предусмотренных на выплаты пособий и компенсаций в рамках Государственной программы переселения соотечественников из-за рубежа [2].

Отмечается снижение численности вынужденных переселенцев, обусловленное утратой указанного правового статуса «вынужденный переселенец», в связи с жилищным обустройством, а также единичными фактами обращения подобной категории граждан за получением указанного статуса.

Одним из приоритетных направлений органов внутренних дел в сфере миграции является международное сотрудничество, которое осуществляется с учетом обновленной государственной миграционной политики [3].

В целях расширения участия Российской Федерации на различных международных площадках в сфере миграции компетентными федеральными органами исполнительной власти осуществляется взаимодействие с зарубежными партнерами на миграционном направлении как в многостороннем, так и в двустороннем форматах.

Вместе с тем сложная санитарно-эпидемиологическая обстановка в мире, связанная с распространением COVID-19, и введенные многими странами ограничительные меры привели к вынужденному снижению активности по развитию международного сотрудничества в миграционной сфере [4].

Всемирная пандемия внесла существенные коррективы в деятельность заинтересованных ведомств Российской Федерации в рамках международного сотрудничества на миграционном направлении, а также вынужденные меры ограничительного характера, принятые руководством Министерства, в части запрета на проведение встреч в очном формате с иностранными партнерами и выездов в заграничные служебные командирования. В то же время возникшие пробелы частично удалось компенсировать за счет внедрения дистанционных форм работы.

Взаимодействие с иностранными коллегами на миграционном направлении в части деятельности ключевых международных площадок из числа Совета руководителей миграционных органов государств–участников Содружества Независимых Государств (далее – СРМО); Координационного совета руководителей компетентных органов государств–членов Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ) по вопросам борьбы с незаконной миграцией; Совместной комиссией государств–участников Соглашения о сотрудничестве государств–участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (далее – СКБНМ) в настоящее время рассматривается к проведению в формате многосторонних видеоконференций. Следует подчеркнуть, что Российская Федерация выступает в качестве председателя в указанных рабочих органах и выполняет функции секретариатов.

Эффективность и автоматизация информационных ресурсов в сфере миграции, информационного обмена между странами с учетом повсеместной цифровизации в качестве средства противодействия незаконной миграции выступает предметом научной дискуссии ученых и специалистов в рассматриваемой сфере на протяжении последних лет [10].

Кроме того, специалисты подчеркивают важность оперативного информационного обмена как одного из эффективных средств противодействия угрозам национальной безопасности [11].

Главным управлением по вопросам миграции МВД России проработан вопрос с Исполкомом Содружества Независимых государств и Секретариатом ОДКБ о проведении в 2021 г. в формате видеоконференцсвязи заседания СРМО и СКБНМ на площадке штаб-квартиры Исполкома СНГ в Республике Беларусь.

В рамках деятельности ОДКБ проводится целенаправленная работа по созданию эффективных механизмов противодействия негативным миграционным явлениям как при проведении заседаний СКБНМ, очередное заседание которого состоялось в ноябре прошлого года, так и в рамках совместных оперативно-профилактических мероприятий в текущем 2021 г.

Традиционно подобные мероприятия проводятся на площадке Центра кризисного реагирования ОДКБ в Москве. Так, например, в целях организации противодействия незаконной миграции на международном уровне в марте текущего года на площадке Центра кризисного реагирования ОДКБ проведено очередное заседание Международного штаба операции «Нелегал», в ходе которого согласован и утвержден алгоритм предстоящих оперативно-профилактических мероприятий. Однако в связи с эпидемиологической обстановкой проведение оперативно-профилактических мероприятий «Нелегал» перенесено на второе полугодие 2021 года.

Важность проведения подобных мероприятий невозможно переоценить, тем более на международном уровне. Проведение подобных оперативно-профилактических мероприятий между указанными государствами, безусловно, повышает безопасность указанных стран, а также обеспечивает эффективную деятельность правоохранителей на международном уровне. В экономическом и культурном развитии Российской Федерации, впрочем, как и любого другого государства, миграционные процессы играют важную роль и являются неотъемлемой частью рыночной экономики как стран приема, так и исхода.

В этой связи важно отметить, что несмотря на ограничения, связанные с пандемией, продолжают проводиться заседания межправительственных комиссий по экономическому сотрудничеству (далее – МПК). Так, например, осуществлены выезды в Киргизию, Узбекистан, Таджикистан для участия в МПК представителей МВД России. Помимо очного формата, МПК проводятся и в дистанционном формате, как, например, заседание МПК с Молдовой и Азербайджаном, которое впервые было проведено в онлайн-режиме.

В пределах компетенции МВД России периодически организуются заседания рабочих групп по реализации двусторонних межправительственных соглашений в сфере трудовой миграции с различными заинтересованными государствами. Принимая во внимание эпидемиологическую обстановку в мире, всего одно заседание рабочей группы в сфере трудовой миграции (российско-таджикская рабочая группа) было проведено в прошлом году. Это было уже 14 заседание Совместной российско-таджикской рабочей группы по решению вопросов, связанных с выполнением совместного Соглашения [7, 8].

Интересно, что по результатам такого заседания Сторонами подчеркнута важность совместной работы в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов на территории государств сторон в рамках активизации двустороннего сотрудничества при реализации данного Соглашения. Вместе с тем, учитывая текущую общемировую ситуацию, связанную с пандемией коронавируса (COVID-19), МВД России совместно с МИД России принято решение о переносе заседаний соответствующих рабочих групп на более поздние сроки.

Продолжается сотрудничество с Республикой Узбекистан в части присоединения к ЕАЭС. В ходе ряда встреч с узбекскими партнерами даны разъяснения по действующим нормам миграционного законодательства и иным вопросам в рамках двустороннего сотрудничества в сфере миграции с учетом законодательно закрепленных временных мер по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в условиях сложной эпидемиологической обстановки [4].

Организация противодействия негативным проявлениям в сфере миграции представляет собой одну из приоритетных задач государственной миграционной политики Российской Федерации в целях обеспечения национальной безопасности российского государства.

В этой связи новеллы федерального закона [1] установили единые требования к осуществлению миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации независимо от их миграционного статуса, а также конкретизировали возможность подачи уведомления о прибытии (убытии) и заявления о регистрации (снятия с регистрации) в цифровом формате, значительно упростив административные процедуры для субъектов указанных правоотношений.

В целом, анализ практики применения нормативных правовых актов в сфере миграции отражает положительные результаты деятельности правоохранительных органов по выявлению фактов фиктивной регистрации мигрантов в Российской Федерации. Безусловно, подобная ситуация оказывает положительное влияние на развитие международного сотрудничества миграционной сферы по данному вопросу.

Реализация международных соглашений Российской Федерации в сфере миграции в настоящее время обеспечивается МВД России. Так, например, заседания соответствующих рабочих групп проводятся на постоянной основе (ежегодно). В ходе данных встреч участники заседания подчеркивают важность проводимой работы по укреплению сотрудничества в сфере противодействия незаконной миграции, обмениваются информацией об изменениях в миграционном законодательстве государств Сторон.

Очевидно, что работа по проведению заседаний соответствующих рабочих групп будет продолжена после стабилизации эпидемиологической ситуации и снятия государствами соответствующих ограничений.

Одной из ключевых и наиболее объемных является работа на белорусском направлении в рамках реализации Плана мероприятий по формированию единого миграционного пространства на территориях государств-участников Договора о создании Союзного государства [6, 9].

Результаты реализации данного Плана находят отражение в повестке заседаний Межгосударственной межведомственной рабочей группы по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики (далее – ММРГ). Так, например, в прошлом году в Витебске (Республика Беларусь) состоялось очередное (уже двенадцатое) заседание ММРГ, в ходе которого удалось рассмотреть и согласовать проект Концепции миграционной политики Союзного государства в качестве основного документа стратегического планирования в данном направлении в формате Союзного государства. В настоящее время указанный проект Концепции, согласованный с белорусской стороной, находится на рассмотрении.

Взаимодействие в формате Союзного государства, безусловно, позволяет правоохранителям наших стран осуществлять информационный обмен, делиться опытом противодействия незаконной миграции, унифицировать правовые нормы, содействовать реализации совместных проектов в целях формирования единого миграционного пространства между нашими государствами.

Одной из новелл административно-правового регулирования в сфере миграции явилось подписание в прошлом году в Минске межправительственного соглашения о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств-участников Договора о создании Союзного государства. Обеспечение подобной правовой работы является важной задачей двустороннего сотрудничества.

В контексте расширения российского присутствия на международных площадках в сфере миграции безусловным приоритетом на данный момент является выполнение перечня поручений Президента Российской Федерации, касающегося оформления вступления российского государства в Международную организацию по миграции (далее – МОМ) и дальнейшего обеспечения в ней эффективного участия [5].

В настоящее время проект федерального закона о вступлении в МОМ находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации, а на очередной сессии МОМ одобрена заявка Российской Федерации о членстве в данной международной организации.

Очевидно, что полноформатное членство России в МОМ (сейчас статус наблюдателя) предоставит возможность непосредственно участвовать в принятии решений Организации и использовать ее потенциал для продвижения российских интересов в сфере регулирования миграции, а также позволит более полно доводить до иностранных партнеров наши подходы к реагированию на ключевые миграционные вызовы современности.

В области вынужденной миграции продолжается взаимодействие с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев как по линии Представительства в Москве, так и в руководящих органах Управления – Исполнительном и Постоянном комитетах, в том числе в контексте реализации принятого в 2018 г. Глобального договора о беженцах.

Таким образом, деятельность по совершенствованию и модернизации административно-правового регулирования миграционных процессов в многостороннем формате представляется необходимой, а разрабатываемые и принимаемые нормативные-правовые акты, регламентирующие правоотношения рассматриваемой области, позволят повысить эффективность деятельности правоохранителей в части организации противодействия незаконной миграции.

Список литературы

1. Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
2. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 24.03.2021 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
3. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
4. Указ Президента РФ от 18 апреля 2020 г. № 274 (ред. от 02.01.2021 г.) «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)» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
5. Перечень поручений по вопросу вступления России в Международную организацию по миграции: утв. Президентом РФ 16 августа 2020 г. № Пр-1311 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
6. Резолюция № 1 Совета Министров Союзного государства «О формировании единого миграционного пространства» (Вместе с «Информацией о результатах выполнения Плана мероприятий на 2017 - 2020 годы») (Принята в г. Москве 19.03.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации (Заклучено в г. Душанбе 16.10.2004 г.) (ред. от 29.10.2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (Заклучено в г. Москве 17.04.2019 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
9. Распоряжение Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 763-р (ред. от 17.08.2021 г.) «О временном ограничении движения через автомобильные, железнодорожные, пешеходные, речные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также через сухопутный участок российско-белорусской государственной границы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.10.21).
10. Обидин В.С., Столярова З.Н. Центральный банк данных по учёту иностранных граждан и лиц без гражданства: опыт создания и ведения // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 3 (23). С. 47–51.
11. Столярова З.Н., Колпаков П.А. Актуальные проблемы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности в контексте угроз национальной безопасности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 49–57.

Об авторе:

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна – кандидат юридических наук; член Национальной ассоциации административистов России; полковник полиции; доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России» (Россия, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8); e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

ON ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF EXTERNAL MIGRATION

Z.N. Stolyarova

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow

The article submitted for publication examines one of the priority areas of activity of the internal affairs bodies in the field of migration, which is international cooperation. Administrative legal relations in the

field of external migration are analyzed, as well as new forms and methods of administrative activity of internal affairs bodies in the field of migration, including remote ones. The effectiveness of the interaction of executive authorities with international organizations in order to counter illegal migration is investigated. The formats of interaction in the field of external migration are outlined, the novelties of administrative and legal regulation in the field of external migration are evaluated.

Keywords: *administrative and legal regulation, interaction, agreements in the field of migration, internal affairs bodies, administrative activities, countering illegal migration, administrative and legal norms.*

About author:

STOLYAROVA Zinaida – PhD in Law, member of the National Association of Administrativists of Russia; Police Colonel; Associate Professor of the Department of Management of the Activities of the Public Order Units of the Center for Command and Staff Exercises of the Federal State Educational Institution "Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia" (8, Z. and A. Kosmodemyanskikh str., Moscow, Russia); e-mail: zina_adyunkt@mail.ru

Столярова З.Н. Об административно-правовом регулировании в сфере внешней миграции // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 74–82.