

Полунина А. В.

Взаимодействие государственных органов государств — членов ЕАЭС в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в миграционных правоотношениях

Polunina A. V. Interaction of State Bodies of the EAEU Member States in the Field of Protection of Constitutional Rights and Freedoms of a Person and a Citizen in Migration Legal Relations

Автором рассмотрены вопросы взаимодействия государственных органов государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в миграционных правоотношениях. В статье проанализированы правовые акты, регламентирующие основные формы сотрудничества государственных органов государств — членов ЕАЭС в сфере миграции. По итогам анализа автором предложен проект нормативно-правового акта «Концепция интеграционного взаимодействия государственных органов государств — членов ЕАЭС по вопросам миграции и качественного трудоустройства мигрантов ЕАЭС на 2025–2030 годы», а также рекомендуется разработать и внедрить интеграционную систему персонализированного учета ЕАЭС под названием «Миграция».

Ключевые слова: права и свободы, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, взаимодействие государственных органов государств — членов ЕАЭС, нормативные правовые акты ЕАЭС в сфере миграции, информационная система.

The author examines the issues of interaction between the state bodies of the EAEU Member States in the field of protection of constitutional rights and the freedoms of man and citizen in migration legal relations. The article presents the legal acts regulating the main forms of cooperation between the state bodies of the EAEU Member States in the field of migration. Based on the received arguments, the author proposes a draft regulatory act “The concept of integration interaction of state bodies of the EAEU Member States on migration and high-quality employment of migrants of the EAEU for 2025–2030”, as well as to develop and implement the integration system of personalized accounting of the EAEU — “Migration”.

Keywords: rights and freedoms, protection of constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, interaction of state bodies of the EAEU Member States, regulatory legal acts of the EAEU in the field of migration, information system.

Вопрос взаимодействия государственных органов государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в сфере миграционных правоотношений имеет особое значение в период роста интеграционных связей на современном этапе развития общества.

Полунина Анастасия Викторовна — аспирант кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.
© Полунина А. В., 2021

В контексте рассматриваемой темы нельзя не вспомнить слова выдающегося русского историка В. О. Ключевского, который смело характеризует один из периодов развития Древней Руси: «Под действием удельного порядка северная Русь политически дробилась все мельче, теряя и прежние слабые связи политического единства; вследствие этого дробления князья все более беднели; беднея, замыкались в своих вотчинах, отчуждались друг от друга; отчуждаясь, превращались по своим понятиям и интересам в частных сельских хозяев, теряли значение блюстителей общего блага, а с этой потерей падало в них и земское сознание» [1]. Первостепенной задачей современного общества является сохранение памяти прошлого, отрицательные уроки которого не должны повторяться.

В целях сохранения и развития интеграционных процессов на евразийском пространстве, упорядочивания деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина в сфере миграции представляет интерес опыт Совета глав правительств Содружества Независимых Государств (СНГ), решением которого в 2004 г. основана Совместная комиссия государств — участников СНГ по сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией. Цель данной комиссии определена совокупностью мер, направленных на совершенствование сотрудничества государств в борьбе с незаконной миграцией, защиту основных прав и свобод граждан в миграционных процессах.

Рассматривая законодательство Республики Беларусь, необходимо обратить внимание на присутствие современных интеграционных систем баз данных, наличие которых эффективно координирует процесс регулирования миграции, оправдывает механизм предоставления гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, участвующих в миграционных правоотношениях. В соответствии с постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 22 июня 2017 г. № 173 [2] подразделения по гражданству и миграции, уполномоченные осуществлять деятельность по проверке сведений об иностранных гражданах, подавших ходатайство о предоставлении защиты (убежища) или статуса беженца в Республике Беларусь, руководствуются информатизированными учетами баз данных. В перечне указанных баз числятся автоматизированные системы «Беженцы», «Консул», «Паспорт», «ФР-оповещение». Кроме того, в законодательстве Республики Беларусь закреплены информационные поисковые системы, позволяющие содержать информацию о лицах, пересекающих территорию границы государства; лицах, для которых въезд в страну запрещен (нежелателен); правонарушениях. Существует доступ к информационным учетам «Разыскиваемые лица» и «Похищенные, утраченные документы», апробированных и контролируемых Генеральным секретариатом Интерпола.

На основании изложенного предлагается разработать и внедрить интеграционную систему персонифицированного учета ЕАЭС под названием «Миграция» (далее — ИСПУ ЕАЭС «Миграция»), обеспечивающую информационную связь электронным методом между государствами — членами ЕАЭС в отношении трудовых мигрантов, беженцев, лиц, ходатайствующих о предоставлении защиты (убежища). Присутствие ИСПУ ЕАЭС «Миграция» в практической деятельности исполнительных органов государств — членов ЕАЭС обеспечит надежный контроль за реализацией основных прав граждан, участвующих в трудовых правоотношениях. В частности, при передаче сведений о трудовой деятельности граждан из одного государства в другое (в случае переезда гражданина) через ИСПУ ЕАЭС «Миграция» будет соблюдено конституционное право граждан на пенсионное обеспечение на территории ЕАЭС. Электронный способ передачи информации между государствами — членами ЕАЭС в данном случае будет иметь надежный стимул для организации легитимной

трудовой деятельности, не оставив возможности для осуществления незаконной миграции, поскольку в указанной базе предлагается закрепить функцию отслеживания лиц, прибывших на территорию государства и не трудоустроившихся за необходимое количество времени. Благодаря ИСПУ ЕАЭС «Миграция» статистический учет лиц, участвующих в миграционных правоотношениях в правовом пространстве ЕАЭС, станет прозрачным, синхронным и, соответственно, менее затруднительным.

Основы конституционно-правового сотрудничества государственных органов государств — членов ЕАЭС по вопросам миграции берут начало в том числе из совместных мероприятий межгосударственного межведомственного взаимодействия, направленных на пресечение незаконной миграции на участках границ государств — членов ЕАЭС. Примером такого сотрудничества является резолюция Совета министров Союзного государства от 12 декабря 2012 г. № 9 «О сотрудничестве Российской Федерации и Республики Беларусь в области борьбы с незаконной миграцией».

Характеризуя на примере Российской Федерации и Республики Беларусь взаимодействие уполномоченных государственных органов по вопросам миграции, совместные мероприятия, осуществляемые исполнительными органами, направленные на ликвидацию незаконной миграции на территории подконтрольного государства, приходим к выводу о присутствии эффективного сотрудничества в области контроля за складывающейся миграционной ситуацией. В настоящее время территория ЕАЭС, как и ранее, рассматривается рядом международных криминальных структур как транзитный путь в направлении государств Европейского союза, что, безусловно, влияет на рост организации незаконной миграции. Вместе с тем стоит отметить, что определенные различия визовых режимов при прохождении границы между государствами предоставляют возможность доступного проникновения на территорию государств незаконных мигрантов и лиц, причастных к деятельности международных террористических и экстремистских организаций.

С 2008 по 2011 г. на российско-белорусском участке государственной границы правоохранными органами России пресечена противоправная деятельность семи преступных групп, связанных с организацией незаконной миграции, в составе 28 лиц, а правоохранными органами Республики Беларусь, соответственно, десяти групп в количестве 67 человек [3].

Особое внимание необходимо обратить на юридический документ — Меморандум от 16 июля 2016 г. «О взаимопонимании между Правительством Кыргызской Республики и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе в области развития и реформирования правоохранительных органов и иных государственных органов Кыргызской Республики». Особенность такого взаимодействия определяется намерением Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе предоставить консультативную, методологическую, материально-техническую помощь и оказать содействие правоохранительным органам и иным государственным органам Кыргызской Республики в рамках реализации проектов по их реформированию и внедрению в их работу демократических принципов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики [4]. Наблюдается положительный эффект организации сотрудничества в рамках Меморандума от 16 июля 2016 г., затрагивающего вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина в миграционных отношениях.

В соответствии со ст. 3 Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

в Российской Федерации от 15 апреля 2015 г. [5] при двусторонней согласованности государств возможно открытие отделения представительства Министерства Кыргызской Республики в различных городах Российской Федерации (не только в Москве). Таким образом, сотрудничество Кыргызской Республики и Российской Федерации на примере территориального расширения представительств ведомства представляется эффективным рычагом взаимодействия в целях необходимости углубления отношений в области миграции и дальнейшего развития сотрудничества обоих государств.

Интересен опыт взаимодействия государственных органов Республики Беларусь и Республики Казахстан. Исходя из обоюдного стремления развивать всесторонний интерес, имея целью действенно защищать права и свободы человека и гражданина, между Следственным комитетом Республики Беларусь и Генеральной прокуратурой Республики Казахстан 25 октября 2019 г. подписано Соглашение «О сотрудничестве». Согласно ст. 3 данного Соглашения сотрудничество государств осуществляется в следующих формах:

- обмен опытом работы по организации деятельности органов предварительного следствия государств сторон, осуществлению следственной практики;
- оказание содействия при проведении проверок по заявлениям и сообщениям граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц о совершенных преступлениях;
- обмен законодательными и иными нормативными правовыми актами, действующими в государствах сторон в сферах правоохранительной деятельности, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также ведомственными изданиями и научно-методическими материалами;
- проведение рабочих встреч и консультаций по вопросам выполнения международных договоров в уголовно-правовой сфере, участниками которых являются государства сторон, а также по представляющим взаимный интерес вопросам, в том числе выносимым на обсуждение на различных международных форумах;
- проведение ознакомительных визитов и стажировок, оказание содействия в подготовке и повышении квалификации кадров сторон, в том числе путем направления сотрудников одной стороны в научные и образовательные учреждения другой стороны;
- проведение совместных научных исследований, научно-практических семинаров и конференций, подготовка совместных научных публикаций;
- обмен статистической информацией о состоянии, динамике и тенденциях преступности;
- обмен учебной литературой и научными изданиями [6].

Рассматривая правовой статус государственной и муниципальной службы государств постсоветского пространства, необходимо указать на то, что его правовую основу составляют конституции государств, законы государств, иные нормативные правовые акты. Согласно ст. 4 Модельного закона «О государственной гражданской и муниципальной службе», принятого на 47-м пленарном заседании межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ постановлением от 13 апреля 2018 г. № 47-11, основными принципами государственной и муниципальной службы являются приоритет прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации [7]. Несмотря на то, что данным нормативным актом не регулируются вопросы, связанные с определением правового статуса сотрудника государственной, военной, правоохранительной служб, ее прохождением и прекращением, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, его

влияние распространяется на сферу деятельности государственного, муниципального служащего, обязанности которого сопряжены с исполнением задач в миграционных правоотношениях.

В 1997 г. Россия внесла предложение о создании механизмов, направленных на координацию деятельности правоохранительных органов государств — участников СНГ, в компетенцию которых входят вопросы о предотвращении и пресечении незаконной миграции. Предложения, выдвинутые Россией в Исполкоме СНГ, составили основу проекта Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. 5 октября 2007 г. главами государств СНГ образован Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ, которому отведена основная роль в координации сотрудничества по всему спектру миграционных проблем [8].

Современная обстановка, характеризующаяся большим количеством нарушений в области прав граждан в миграционных процессах, ростом незаконной миграции, захлестнувших государства на постсоветском пространстве, а также сопутствующими различными негативными факторами, является логическим обоснованием необходимости разработки мер и механизмов конституционно-правового регулирования в области совершенствования межведомственного взаимодействия государственных органов государств — членов ЕАЭС по вопросам миграции.

В процессе настоящего исследования, а также на основании полученных результатов опроса сотрудников Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области целесообразным видится создание проекта нормативно-правового акта «Концепция интеграционного взаимодействия государственных органов государств — членов ЕАЭС по вопросам миграции и качественного трудоустройства мигрантов ЕАЭС на 2025–2030 годы». Данная Концепция подготовлена в соответствии с нормами конституционного права и при использовании положительного опыта иностранных государств. Ее основная цель заключается в приведении к единоначалию (единству и равенству) правовой системы ЕАЭС в сфере миграционных правоотношений. Неотъемлемой задачей Концепции служит создание благоприятных условий для межведомственного взаимодействия государственных органов государств — членов ЕАЭС в вопросах миграции.

Литература

1. *Ключевский В. О.* Курс русской истории [Электронный ресурс]. М.: АСТ, 2018. 95 с. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=626019&p=80> (дата обращения к ресурсу: 08.05.2021).
2. Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при рассмотрении ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в Республике Беларусь, заявления о продлении срока предоставления дополнительной защиты в Республике Беларусь, заявления о содействии в воссоединении семьи, принятии решений об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и подготовке предложений о необходимости принятия решений об утрате или о лишении убежища в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 22 июня 2017 г. № 173 // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=99789 (дата обращения: 16.04.2020).
3. Информация Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел Республики Беларусь о сотрудничестве Российской Федерации и Республики Беларусь в области борьбы с незаконной миграцией [Электронный ресурс]: приложение к резолюции Совета Министров Союзного государства от 12 декабря 2012 г. № 9. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=58303 (дата обращения: 25.01.2021).

4. О взаимопонимании между Правительством Кыргызской Республики и Организацией по Безопасности и Сотрудничеству в Европе в области развития и реформирования правоохранительных органов и иных государственных органов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: меморандум от 16 июля 2016 г. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=84961 (дата обращения: 26.01.2021).
5. Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в Российской Федерации от 15 апреля 2015 г. [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420283265> (дата обращения: 25.02.2021).
6. О сотрудничестве [Электронный ресурс]: соглашение между Следственным комитетом Республики Беларусь и Генеральной прокуратурой Республики Казахстан от 25 октября 2019 г. // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=120689 (дата обращения: 25.01.2021).
7. О государственной гражданской и муниципальной службе [Электронный ресурс]: модельный закон от 13 апреля 2018 г. № 47-11. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=117582 (дата обращения: 26.01.2021).
8. *Сибагатуллина Э. Т.* Миграционная политика России и СНГ: сравнительно-правовой анализ // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 222–227.

Контактные данные:

Полунина А. В.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;
e-mail: a.polunina90@mail.ru.

Contact Details:

Polunina A. V.: 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;
e-mail: a.polunina90@mail.ru.