

**Алексей Владиславович Степанов**

*Заместитель начальника Пермского института ФСИН России  
по научной работе, кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: iris.she@yandex.ru*

### **Основные направления и формы международного сотрудничества Федеральной миграционной службы при реализации государственной национальной миграционной политики Российской Федерации**

**Аннотация:** в статье рассматриваются основные направления деятельности Федеральной миграционной службы по международному сотрудничеству в сфере миграции. Анализируются типичные и эффективные формы взаимодействия органов ФМС России с иными субъектами при реализации государственной национальной политики (координационным советом руководителей компетентных органов государств—членов по вопросам борьбы с незаконной миграцией; российско-латвийской группой по борьбе с незаконной миграцией и российско-китайской группой по миграции; Римской/Лионской «Группой восьми» по вопросам борьбы с терроризмом и транснациональной преступностью; Управлением Верховного комиссара по беженцам, Международной организацией по миграции и Интерполом). Обращается внимание на наличие проблем в области заключения и реализации соглашений о реадмиссии со странами—членами СНГ и странами «дальнего зарубежья».

**Ключевые слова:** государственная национальная миграционная политика; международное сотрудничество; взаимодействие ФМС с международными неправительственными организациями и иными субъектами.

**Aleksej Vladislavovich Stepanov**

*Deputy Director for Science of Perm Institute of the  
Federal Service for Execution of Punishment of the Russia,  
Candidate of Juridical Science, Associate Professor*

### **Realization of State National Border Policy in Russian Federation: Major Lines and Forms of International Collaboration of Federal Migration Service**

**Annotation:** the article contains the research of major lines of the activity of the federal migration service of international collaboration in the migration field. The author analyses typical and effective forms of collaboration between Russian FMS (Federal migration service) authorities and other objects (they are CIS-countries Relevant Authorities Chief Board For Coordination of the questions deal with illegal migration control; Russian and Latvian group for illegal migration control; G8 Lyon/Roma group for terrorism and transnational crime control; Office of the UN High Commissioner for Refugees; IOM (International Organization for Migration); and Interpol) in the process of realization of national state policy. Special attention is paid to the problems in the sphere of conclusion of re-admission agreements with CIS and non-CIS countries and their realization.

**Keywords:** *state national border policy, international collaboration, collaboration between FMS (Federal migration service) and international non-governmental organizations and other objects.*

Одним из приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации в настоящее время и на долгосрочную перспективу является решение задач в области международного сотрудничества<sup>1</sup>.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Концепция) неотъемлемую часть национальной политики нашей страны составляет миграционная политика, которая должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов<sup>2</sup>.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции и функции по контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции является Федеральная миграционная служба<sup>3</sup>.

Наряду с исполнением многочисленных функций Федеральная миграционная служба взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, а также участвует в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного характера, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности (пп. 7.29, 7.30 Положения о Федеральной миграционной службе).

В соответствии с Концепцией основными направлениями международного сотрудничества в сфере миграции являются:

- а) расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала;
- б) создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;
- в) гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации и применение информационных технологий в сфере миграции в рамках международных организаций;

---

<sup>1</sup> См.: О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7477.

<sup>2</sup> См.: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 13.06.2012).

<sup>3</sup> См.: О вопросах Федеральной миграционной службы (вместе с Положением о Федеральной миграционной службе) : постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 30, ст. 4276; 2013. № 52, ч. 2, ст. 7189.

г) формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес;

д) выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств, включая расходные обязательства сторон, в рамках международных организаций;

е) развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфере миграции в рамках международных организаций;

ж) заключение международных соглашений в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвестиций в Российскую Федерацию;

з) заключение международных соглашений с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией;

и) заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);

к) заключение международных соглашений об организованном привлечении иностранных работников;

л) заключение международных соглашений о взаимном признании медицинских документов.

Наиболее типичными и эффективными формами взаимодействия органов ФМС России с иными субъектами в данной сфере являются:

- взаимный обмен информацией;
- совместное планирование;
- взаимный обмен опытом;
- проведение совместных мероприятий;
- исполнение запросов и просьб и др.

Традиционно главными зарубежными партнерами Российской Федерации в сфере миграции выступают страны — члены СНГ. На основании Программы сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012—2014 гг. решаются следующие задачи:

- выработка и реализация согласованной миграционной политики государств СНГ;
- развитие международно-правовой базы сотрудничества;
- совершенствование и сближение национального законодательства;
- совершенствование пограничного и миграционного контроля на государственных границах государств СНГ;
- проведение совместных и/или согласованных оперативно-розыскных мероприятий и специальных операций;
- информационное и научное обеспечение сотрудничества;
- осуществление сотрудничества в сфере подготовки, переподготовки кадров и повышение квалификации руководящих работников и специалистов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: О Программе сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2012—2014 годы : решение Совета глав государств СНГ (принято в г. Душанбе 3 сентября 2011 г.). Документ опубликован не был.

ФМС России осуществляет активное сотрудничество с коллегами из бывших союзных республик, как на двусторонней основе, так и в многостороннем формате. В первую очередь следует отметить деятельность в рамках Совместной комиссии государств – участников Соглашения о борьбе с незаконной миграцией. Кроме того, представители ФМС России участвуют в работе Совета министров внутренних дел СНГ, а также нескольких объединенных коллегий министерств внутренних дел государств – членов СНГ по актуальным вопросам. В ближайшей перспективе предполагается создать координационные органы руководителей миграционных ведомств в рамках СНГ под эгидой Межпарламентской Ассамблеи СНГ, в рамках ЕврАзЭС и Организации Договора о коллективной безопасности (далее – ОДКБ).

На базе ОДКБ функционирует Координационный совет руководителей компетентных органов государств – членов СНГ по вопросам борьбы с незаконной миграцией (далее – КСБНМ). В феврале 2013 г. рабочая группа КСБНМ подготовила проект документа по созданию системы обмена информацией в сфере противодействия незаконной миграции в рамках Единой системы учета СНГ<sup>1</sup>.

Кроме того, на протяжении последних 5 лет в формате ОДКБ проводится комплексная оперативно-профилактическая операция «Нелегал», направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих (по отношению к ОДКБ) стран, включая торговлю людьми. Всего в ходе операции «Нелегал-2012» было выявлено 100,9 тыс. нарушений миграционного законодательства, из них 79,6 тыс. связаны с незаконным въездом, выездом и пребыванием, 21,2 тыс. – с нелегальной трудовой деятельностью. Сумма взысканных штрафов превысила 3,3 млн долларов, 4002 человека были выдворены. По результатам операции возбуждено более 9 тыс. уголовных дел. Пятая часть из них (1884) связана с оборотом наркотиков, 506 – с оборотом оружия, 165 – с организацией незаконного въезда и выезда и 11 – с торговлей людьми<sup>2</sup>.

Существуют межгосударственные рабочие группы, обеспечение функционирования которых непосредственно возложено на Управление международного сотрудничества ФМС России. Прежде всего, следует упомянуть российско-латвийскую группу по борьбе с незаконной миграцией и российско-китайскую группу по миграции. Особенно перспективной представляется деятельность второй группы ввиду специфической роли Китая как ведущего поставщика мигрантов в Россию.

Важнейшим направлением международного сотрудничества является деятельность по подготовке и экспертизе проектов международных договоров. Всего в 2012 г. ФМС России проведена международно-правовая экспертиза 120 проектов международных соглашений. На сегодняшний день сформирована достаточно обширная и основательная нормативная правовая база по миграционным вопросам, но для того чтобы она заработала в полную силу, должен

<sup>1</sup> См.: *Богданов В.* ОДКБ борется с незаконной миграцией // *Российская газета*. 2013. 14 февр.

<sup>2</sup> См.: *Сухаренко А.* Миграция и преступность // *ЭЖ-Юрист*. 2013. № 16. С.4–6.

быть решен ряд организационных проблем. В частности, предстоит наладить на приграничных территориях эффективное взаимодействие территориальных органов ФМС России с зарубежными миграционными органами, направленное, в первую очередь, на предотвращение незаконной миграции. В этих целях с государствами — членами СНГ будут заключены специальные соглашения, работа над этим уже ведется.

Большую роль в регулировании миграции играет механизм реадмиссии, подкрепленный соответствующей правовой базой. Дальше всего Российская Федерация продвинулась на этом направлении в отношении со странами Евросоюза. Несмотря на значительное число заключенных соглашений о реадмиссии, эффективно решать проблемы незаконной иммиграции с помощью данного механизма можно только в том случае, если указанные соглашения заключены со всеми или, по крайней мере, с подавляющим большинством государств, которые являются «донорами» незаконной миграции в Россию.

Учитывая, что наибольшую долю прибывающих в Россию, по данным ФМС России, составляют граждане Азербайджана, Армении, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана, Украины, а из государств, не входящих в состав СНГ, традиционно — граждане Вьетнама, Грузии, Китая, КНДР, Турции и некоторых других, то вполне очевидно, что необходимо активизировать внимание именно в отношении тех из названных стран, с которыми еще не подписаны соглашения о реадмиссии. При этом с некоторыми из стран, в частности с Индией, Ливаном, Монголией, Пакистаном, Польшей, Шри-Ланкой, ведутся достаточно продуктивные переговоры о заключении подобных соглашений. В то же время в ряде стран российские предложения об активизации процесса заключения реадмиссионных соглашений не всегда находят адекватный отклик: так, отсутствует реакция Армении, не проявляют активности Киргизия и Таджикистан, неоднократно переносились сроки переговоров с Молдовой, до сих пор нет соглашения с Китаем.

Наибольшие проблемы вызывают иммиграционные потоки на казахстанском и китайском участках Государственной границы РФ. Часть лиц, прибывших в Россию, стремится нелегально проникнуть в страны ЕС, в основном через российско-украинскую границу, а также через участки Государственной границы РФ со странами Балтии и с Финляндией. В связи с этим значимым промежуточным итогом в работе по подготовке соглашений о реадмиссии с некоторыми странами СНГ — Арменией, Казахстаном, Молдовой и Таджикистаном — стало обсуждение вопросов регулирования реадмиссии на заседаниях межправительственных комиссий по экономическому сотрудничеству и закрепление в протоколах этих заседаний поручений по активизации работы в реадмиссионном направлении<sup>1</sup>.

ФМС России вовлечена в деятельность Римской/Лионской «Группы восьми» по вопросам борьбы с терроризмом и транснациональной преступностью, деятельность которой предполагает противодействие незаконной миграции, в том числе подделке документов и использованию преступниками

<sup>1</sup> См.: Андрюченко Л. В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18–29.

утраченных и похищенных документов, а также координацию подходов к разработке документов нового поколения, включающих биометрические параметры.

Успешно развивается сотрудничество ФМС России с международными неправительственными организациями, компетентными в сфере миграции. Наиболее плодотворные контакты налажены с Управлением Верховного комиссара по беженцам (далее — УВКБ ООН)<sup>1</sup>, Международной организацией по миграции (далее — МОМ)<sup>2</sup> и Интерполом<sup>3</sup>. Работа с этими организациями строится на основе соглашений. В Москве действуют региональные бюро данных организаций, и это позволяет оперативно и эффективно взаимодействовать с ними по всем возникающим вопросам.

В частности, УВКБ ООН оказывает ФМС России экспертное и правовое содействие в целях более эффективной реализации тех международных обязательств, которые приняла на себя Российская Федерация при присоединении к Конвенции о статусе беженцев. Это, прежде всего, помощь специалистов УВКБ ООН в экспертизе российского законодательства в области предоставления убежища на предмет соответствия международному праву, содействие в подготовке сотрудников ФМС России и ее территориальных органов, занимающихся процедурой рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, а также работой с лицами, ищущими убежище, и беженцами. Большое содействие оказывается этой организацией ФМС России и в предоставлении по запросам информационно-справочных материалов, позволяющих ознакомиться с опытом других стран и используемых при совершенствовании национального законодательства и правоприменительной практики<sup>4</sup>.

Все перечисленные направления работы для ФМС одинаково значимы, невозможно выделить какое-то одно и предпочесть его остальным. Каждое служит составной частью в выстраивании полноценного участия Российской

<sup>1</sup> См.: *Ястребова А. Ю.* Международно-правовое регулирование миграции: эволюция, основы, иммиграционные приоритеты Российской Федерации и стран Европейского Союза // *Международное право и международные организации.* 2012. № 1. С. 91–99.

<sup>2</sup> См.: Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции (заключено в г. Москве 13 марта 1992 г.) // *Бюллетень международных договоров.* 1993. № 4. С. 54–57; *Гришанова А. Г.* Миграционные мосты в Евразии: старые партнеры и новые возможности // *Миграционное право.* 2012. № 4. С. 2–5.

<sup>3</sup> См.: Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола : Указ Президента РФ от 30 июля 1996 г. (в ред. от 27 октября 2011 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1996. № 32, ст. 3895; 2011. № 44, ст. 6240; Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола : приказ МВД РФ № 786, Минюста РФ № 310, ФСБ РФ № 470, ФСО РФ № 454, ФСКН РФ № 333, ФТС РФ № 971 от 6 октября 2006 г. (в ред. от 22 сентября 2009 г.) // *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.* 2006. № 47; 2009. № 44.

<sup>4</sup> См.: От декларации до реализации. О международном сотрудничестве ФМС России рассказывает начальник Управления международного сотрудничества ФМС России Е. Егорова // *Миграционное право.* 2007. № 5; Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2015 годов. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/59631/4/> (дата обращения: 01.03.2014).

Федерации в международном сотрудничестве в сфере миграции. По нашему глубокому убеждению, возможности дальнейшего совершенствования международного сотрудничества ФМС России при реализации государственной национальной миграционной политики Российской Федерации, резервы роста эффективности совместной работы на всех уровнях еще очень значительны.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Андриченко, Л. В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. — 2010. — № 3. — С. 18–29.

2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Президентом РФ. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 13.06.2012).

3. О Программе сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 годы : решение Совета глав государств СНГ (принято в г. Душанбе 3 сентября 2011 г.). Документ опубликован не был.

4. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 52, ст. 7477.

5. Сухаренко, А. Н. Миграция и преступность // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 16. — С. 4–6.

#### **References**

1. O Strategii gosudarstvennoj nacional'noj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: Ukaz Prezidenta RF ot 19 dekabrja 2012 g. [Concerning State National Policy of Russian Federation until 2025: RF Presidential Edict dated 19th of December 2012] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. — 2012. — № 52, st. 7477.

2. Konceptija gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda : utv. Prezidentom RF [Concept of Migration Policy of Russian Federation until 2025: approved by President RF]. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (last application: 13.06.2012).

3. O Programme sotrudnichestva gosudarstv — uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv v protivodejstvii nezakonnoj migracii na 2012–2014 gody : reshenie Soveta glav gosudarstv SNG (prinjato v g. Dushanbe 3 sentjabrja 2011 g.) [Concerning the programm of collaboration of CIS countries in the control of illegal migration in 2012-2014 years: Decision of the Heads of CIS countries Council (Dushanbe, the 3rd of September 2011)]. The document was not printed.

4. Suharenko, A. N. Migracija i prestupnost' [Migration and Crime] // JeZh-Jurist. — 2013. — № 16. — P. 4–6.

5. Andrichenko, L. V. Problemy pravovogo regulirovanija readmissii [Problems of legal regulation of readmission] // Journal of Russian Law. — 2010. — № 3. — P. 18–29.