УДК 351:325

ЧЕРВИНСКАЯ А.П.

Соглашения о взаимодействии как одна из форм сотрудничества Федеральной миграционной службы Российской Федерации с органами внутренних дел при реализации государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом

В статье рассматривается одна из форм сотрудничества Федеральной миграционной службы Российской Федерации с органами внутренних дел при реализации государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом. Автор предлагает типовую структуру соглашения о взаимодействии на примере Федеральной миграционной службы Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: соотечественники, взаимодействие, Федеральная миграционная служба Российской Федерации, органы внутренних дел, форма, государственная политика, соглашение.

Федеральная миграционная служба Российской Федерации сама по себе не может осуществлять эффективную защиту интересов миграционной безопасности прежде всего вследствие недостаточности ее прав по сравнению с правами полиции. Федеральным законом «О полиции» (статья 13), в частности, предусмотрены следующие права полиции: на требования о прекращении противоправных действий (ч. 1, 7 ст. 13); на проверку документов (ч. 2 ст. 13); на вызов в полицию (ч. 3 ст. 13); на запрос информации (ч. 4 ст. 13); на беспрепятственное посещение (ч. 5 ст. 13); на процессуальные действия при производстве по делам об административных правонарушениях (ч. 8 ст. 13) и производстве по уголовным делам (ч. 9 ст. 13); на оперативно-розыскные мероприятия (ч. 10 ст. 13); на доставление граждан (ч. 13 – 15 ст. 13); на досмотр (ч. 16 ст. 13) и т.д.

Однако потребность во взаимодействии между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и органами внутренних дел в целях обеспечения миграционной безопасности обусловлена не только и не столько расхождением в их формальном правовом статусе и расширенном каталоге прав полиции по сравнению с правами миграционной службы. Если бы проблема сводилась исключительно к этому обстоятельству, законодателю следовало бы расширить права миграционной службы и отказаться от института взаимодействия миграционной службы с органами внутренних дел. В действительности эта проблема гораздо сложнее. Она связана с необходимостью повышения эффективности государственного управления, сокращения дублирующих функций государственных органов, ликвидации избыточной компетен-

ции субъектов публичного права, развитием вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между органами государства во всех случаях, когда это необходимо в целях оптимизации деятельности государственного аппарата.

В связи с этим можно предложить следующую классификацию юридических форм взаимодействия между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и органами внутренних дел по обеспечению миграционной безопасности в исследуемой сфере: 1) разработка и принятие соглашений о взаимодействии; 2) принятие совместных правовых актов; 3) проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий в целях координации деятельности, выявления актуальных проблем, выработки предложений по совершенствованию законодательства и подзаконных нормативных правовых актов; 4) организация научно-практических конференций, «круглых столов», симпозиумов и других аналогичных площадок для дискуссии и обмена мнениями, целью которых является привлечение экспертного сообщества и широкой общественности к обсуждению актуальных проблем взаимодействия миграционной службы и органов внутренних дел.

Данная статья посвящена рассмотрению одной из форм взаимодействия Федеральной миграционной службы Российской Федерации и органов внутренних дел – разработке и принятию соглашений о взаимодействии.

Федеральная миграционная служба Российской Федерации сравнительно редко участвует в каких-либо соглашениях. Чаще всего основной юридической формой ее деятельности является издание приказов нормативного или индивидуально-правового характера. При этом имеющиеся соглашения Федеральной миграционной службы Российской Федерации можно подразделить на несколько групп: во-первых, соглашения с уполномоченными и заинтересованными органами зарубежных стран; во-вторых, соглашения с российскими государственными органами; в-третьих, внутренние соглашения.

Примерами соглашений с уполномоченными и заинтересованными органами зарубежных стран могут служить: Соглашение между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и Государственной пограничной охраной Латвийской Республики о сотрудничестве в области борьбы с незаконной миграцией (Москва, 9 июля 2009 г.); Соглашение между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и Министерством труда и социальной защиты Кыргызской Республики о механизме реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 16 апреля 1998 г.). В силу того, что последний из названных документов направлен на реализацию межправительственного соглашения[1], анализ его содержания оставляет ряд сомнений в наличии достаточной сферы для согласования воли заинтересованных сторон в разрешении вопросов взаимодействия данных органов исполнительной власти. По сути соглашение состоит из восьми статей общего содержания, которые не устанавливают конкретных прав и обязанностей договаривающихся сторон и содержат лишь отсылочные нормы к приложениям, устанавливающим формы обращений граждан с ходатайствами о переселении.

Вторая группа соглашений направлена на повышение эффективности взаимодействия Федеральной миграционной службы Российской Федерации с уполномоченными государственными органами Российской Федерации. Часть из них предполагает отношения субординации (например, Соглашение о взаимодействии Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной миграционной службы Российской Федерации: Москва, 21 декабря 2007 г.); другая – координации (например, Соглашение от 4 марта 2010 г. № 12/01-2/КР-1/4-3155 «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной миграционной службы при исполнении постановлений по делам об администра-

тивных правонарушениях, постановлений судов об административном приостановлении деятельности и иных исполнительных документов»). В обоих случаях соглашения предполагают информационный обмен (по вопросам, входящим в компетенцию и представляющим взаимный интерес) и совместную организацию работы, включающую проведение совместных мероприятий, заседаний рабочих групп, сверку статистических данных и т.д.

Интересы эффективного обеспечения миграционной безопасности при реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, требуют принятия:

1) Соглашения о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы Российской Федерации при реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

2) Соглашений о взаимодействии территориальных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных подразделений Федеральной миграционной службы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации по вопросам реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

3) Соглашений о взаимодействии территориальных подразделений Федеральной миграционной службы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

В качестве методологической основы названных соглашений можно предложить их следующую типовую структуру и основное содержание (на примере первых двух разделов Соглашения между Федеральной миграционной службой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации):

«Соглашение об организации взаимодействия Федеральной миграционной службы Российской Федерации с Министерством внутренних дел Российской Федерации при реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом»

1. Общие положения

1.1. Настоящее Соглашение определяет принципы взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее МВД РФ) и Федеральной миграционной службы Российской Федерации (далее ФМС России), их территориальных органов и структурных подразделений при реализации государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

1.2. Задачами взаимодействия МВД РФ и ФМС России, их территориальных органов и структурных подразделений являются:

1.3.1. Осуществление обмена информацией по вопросам, входящим в их компетенцию и представляющим взаимный интерес.

1.3.2. Организация работы МВД РФ и ФМС России, их территориальных органов и структурных подразделений при осуществлении возложенных на них полномочий.

1.3.3. Формирование и проведение единой информационной политики в установленных сферах деятельности.

1.4. Взаимодействие пресс-служб МВД РФ и ФМС России осуществляется в форме выпуска совместных пресс-релизов и иных формах сотрудничества.

1.5. Взаимодействие МВД РФ и ФМС России, их территориальных органов и структурных подразделений реализуется в форме проведения совместных мероприятий, заседаний совместных рабочих групп, обмена информацией, сверки статистических данных и других формах.

2. Информационное взаимодействие МВД РФ и ФМС России, их территориальных органов и структурных подразделений

2.1. Проведение совместных мероприятий, информационную поддержку и организацию взаимодействия МВД РФ и ФМС России в рамках настоящего Соглашения обеспечивают в пределах своей компетенции должностные лица МВД РФ и ФМС России, руководители (заместители руководителей) территориальных органов МВД РФ и ФМС России, начальники структур-

ных подразделений территориальных органов МВД РФ и ФМС России.

2.2. В целях оперативного обмена информацией допускается ее передача между МВД РФ и ФМС России, их территориальными органами и структурными подразделениями с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. При этом в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о защите персональных данных, об информации, информационных технологиях и о защите информации, должностными лицами, осуществляющими передачу (принятие) информации, принимаются меры, направленные на ее защиту. Оригиналы документов при необходимости направляются по почте заказным письмом или передаются с нарочным.

2.3. МВД РФ и ФМС России, их территориальные органы и структурные подразделения обеспечивают конфиденциальность получаемой в рамках настоящего Соглашения информации и используют ее исключительно в служебных целях.

2.4. МВД РФ и ФМС России, их территориальные органы и структурные подразделения организуют передачу (получение) информации на бумажном (магнитном) носителе, при наличии электронной связи – в электронном виде (в том числе посредством удаленного доступа). МВД РФ и ФМС России, их территориальные органы и структурные подразделения обеспечивают защиту информации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.5. Получение, передача информации, указанной в настоящем Соглашении, на бумажном (магнитном) носителях осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок обращения с информацией ограниченного доступа.

Обмен информацией в электронном виде по каналам связи осуществляется с использованием совместимых средств криптозащиты информации с применением электронной цифровой подписи.

2.6. МВД РФ и ФМС России, их территориальные органы проводят совместные служебные проверки (расследования) по фактам утечки информации, носящей конфиденциальный характер и затрагивающей интересы МВД РФ и ФМС России. За разглашение информации, полученной в рамках исполнения настоящего Соглашения, должностные лица МВД РФ и ФМС России, территориальных органов и их структурных подразделений несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что Федеральной миграционной службе Российской Федерации следует активнее использовать договорную форму организации взаимодействия с заинтересованными органами государственной власти и местного самоуправления.

[1] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 18 июля 1995 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 38. Ст. 4340.