

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 343.1

№ 2 (17) / 2018, с. 6—12

КООРДИНАЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

Максуров А. А.

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: maksurov78@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы закрепления координационных норм в миграционном законодательстве стран Европы. Материал представляет интерес в качестве позитивного зарубежного опыта и возможности его использования в России, позволит усовершенствовать координационное взаимодействие органов государственной власти в указанной сфере.

Ключевые слова: координация, конституционные нормы, международное сотрудничество, информация, согласование.

COORDINATION OF THE IMPLEMENTATION OF MIGRATION LEGISLATION IN THE COUNTRIES OF EUROPE

Maksurov A. A.

The article deals with the problems of fixing coordination norms in the constitution of one of the countries of Europe. The material is of interest as a positive foreign experience and the possibility of its use in Russia.

Key words: coordination, constitutional norms, international cooperation, information, authorization.

Проблематика обеспечения межведомственного взаимодействия (координации) органов государственной власти между собой и с любыми иными субъектами права при противодействии внутренним и внешним угрозам безопасности сегодня особо актуальна и значима.

Мы полагаем, что в части повышения эффективности правового регулирования вполне возможно использовать зарубежный опыт, например, опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы, в частности, в конституционных нормах.

Именно конституционные нормы координационного характера позволяют по заранее установленным принципам и правилам согласовывать государственно-правовую

волю субъектов права, снимая правовую неопределенность и создавая преграду для правонарушений, лишая их, тем самым, такой изначальной возможности, но одновременно создавая благоприятную основу для реализации государственно-властных полномочий и, в конечном итоге, основную важнейшую предпосылку для удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей и интересов.

При написании настоящей работы нами использован метод сравнительного правоведения. Сущность сравнительного метода достаточно ярко выражена в словах о том, что то, что мы «часто обозначаем как иное по виду, на самом деле является таковым по сравнению с чем-нибудь и в отношении к чему-нибудь...» [1, с. 18]. Применительно

к юридическому исследованию данный метод заключается в сравнении правовых норм, институтов, отраслей и систем [2, с. 98].

Использование этого способа имеет целью получение новых знаний в анализируемой области права [3, с. 19]. Суть данного метода заключается в параллельном изучении эволюции права различных народов, результатом которого является определение общей формулы движения права [4, с. 87]. Особый смысл сравнительный метод приобретает в настоящее время в условиях глобализации и как следствие возрастающего взаимного влияния правовых систем [5, с. 97].

По мнению ученых, было бы большой ошибкой при разработке законодательства не использовать имеющийся опыт иностранных правовых систем, особенно близких нам стран романо-германской правовой семьи — Нидерландов, Бельгии и Люксембурга [6, с. 23].

Именно с помощью данного метода нами исследуется проблематика координации в праве европейских стран.

Очевидно, что сегодня категория координации давно уже общепринята как юридическая категория национальных правовых систем стран Европы [7, с. 46], поскольку координация позволяет снять существенные противоречия, объективно возникающие между людьми в процессе их повседневной деятельности [8, с. 19], однако здесь координацию зачастую путают с такой категорией как «взаимодействие» [9, с. 10]. К сожалению, ошибки такого рода смешения мы обнаружили в законодательстве каждой европейской страны, что свидетельствует, прежде всего, о слабости координационной юридической доктрины той же Голландии и Бельгии [10, с. 55]. Даже специалисты в области управления указывают нам, что высшая степень правовой охраны может быть обеспечена только в ходе совместной деятельности [11, с. 40]. По мнению отдельных авторов, «в отличие от взаимодействия координация означает... обязательное подчинение совместной деятельности воле координирующего органа или должностного лица» [12, с. 37].

Иногда на практике координация и взаимодействие выдаются «одно за другое» [13, с. 21], что мы можем увидеть, например, в координационном законодательстве Голландии и Люксембурга, да и в законе иных европейских стран [14, с. 26]. Не способствует уяснению ситуации и непоследовательное наделение отдельных органов координационными полномочиями, а затем такое же скоропалительное лишение их таких полномочий, что характерно не только для

изучаемых нами капиталистических стран с длительной «буржуазной» историей [15, с. 8], но и для стран Восточной Европы — стран бывшего «социалистического лагеря» с пока еще не устоявшейся, в свободном мире, правовой доктриной [16, с. 11].

Есть существенные проблемы создания юридических конструкций в сфере координации и в связи с необоснованным тождеством между координацией и интеграцией [17, с. 45], координацией и кооперацией [18, с. 20], что особенно характерно для стран Северной и Центральной Европы, включая Голландию, Бельгию и Люксембург, причем это более распространено в Бельгии и Голландии, хотя и в национальном праве Люксембурга такое тоже нередко встречается.

Очевидно однако, что при кооперации нет и не может быть признака властности, который обязателен для любого координационного процесса [19, с. 31], и это главное различие.

Несколько сложнее обстоит дело с интеграцией, поскольку интеграционные процессы сегодня все более сложны и разнообразны [20, с. 53]. То же самое можно сказать и касаясь конкретных форм реализации функций интеграции [12, с. 14]. Здесь основное различие, видимо, состоит в конечной цели процесса, то есть интеграция как движение может быть скоординированным, но не это главная ее цель [16, с. 49]. В этой связи, обладают самостоятельностью и их антиподы: «дезинтеграция (дифференциация)» и «рассогласованность» — разные вещи, что не всегда адекватно воспринимается западным законодателем.

Мы полагаем, что в указанной части вполне возможно использовать зарубежный опыт, например, опыт применения координационной юридической технологии в указанной сфере в странах Европы.

Обратимся к примеру Литвы.

Так, в Resolution Government of Republic of Lithuania № 79 «On the approval of the Lithuanian migration policy guidelines» 22 January 2014¹ указано: «11.1. В Литве отсутствует долгосрочная политика интеграции иностранцев, а также орган, ответственный за ее формирование; между властями, ответственными за интеграцию, отсутствует координация.

11.2. Закон о правовом статусе иностранцев предусматривает создание комиссии правительства Литовской Республики для координации интеграции иностранцев.

¹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/en/TAD/bd8492b038ac11e4a343f25bd52b4862>

В ее состав входят министры и заместители министров по вопросам социального обеспечения и труда, внутренних дел, здравоохранения, образования и науки, культуры и финансов и представитель Ассоциации местных органов власти в Литве. Также могут быть включены представители национальных и муниципальных учреждений, организаций и объединений, а также другие лица по мере необходимости. Однако учреждение, ответственное за координацию интеграции иностранцев, еще не назначено.

13.2. Министерство внутренних дел отвечает за принятие миграционной политики в том, что касается общественной безопасности (за исключением экономических вопросов). Министерство социальной защиты и труда отвечает за трудовую политику; социальная интеграция иностранцев, получивших убежище в Литве; управление Европейским фондом беженцев, Европейским фондом интеграции граждан третьих стран и Фондом убежища и миграции; и возвращение в Литву политических заключенных, депортированных и членов их семей, а также осуществление мер их социальной интеграции, которые подпадают под сферу политики социальной интеграции. Министерство образования и науки отвечает за литовские исследования, предоставленные иностранцам литовского происхождения и эмигрантам; образование иностранцев; координацию исследований; работу иностранных учителей и исследователей в научных и образовательных учреждениях.

13.3.2. Департамент полиции при Министерстве внутренних дел Литовской Республики контролирует и координирует операции миграционных служб в территориальных полицейских подразделениях, реализующих функции в области миграционной политики, установленные законами и другими правовыми актами.

22.2. Крайне важно укрепить систему управления для предотвращения незаконной миграции и контроля за иностранцами, охватывая деятельность компетентных литовских учреждений на национальном и европейском уровне, а также эффективное сотрудничество и координацию в области контроля иностранцев. Необходимо улучшить взаимодействие правоохранительных органов, особенно в области обмена информацией, а также в возможности оперативно, адекватно реагировать и использовать необходимые меры.

27. Координация мониторинга миграционных процессов и их анализ осуществляется Министерством внутренних дел».

Не менее четким координационное регулирование в указанной сфере является и в **Эстонии**.

В силу § 82. «Coordination of issue of visa» Aliens Act (Passed 09.12.2009, RT I 2010, 3, 4, Entry into force 01.10.2010)¹ «(1) Консульское должностное лицо обязано координировать выдачу визы с агентствами в пределах конкретной области министерства внутренних дел, с лицом, которое назначается министром, ответственным за этот район».

(11) Полицейский и пограничный совет обязаны координировать вопрос о визе в Эстонии с агентством, назначенным министром, ответственным за этот район [RT I, 03.01.2017, 1 — entry into force 17.01.2017].

(2) Если агентство, назначенное министром, ответственным за этот район, отказывается одобрить выдачу визы, консульское должностное лицо или полицейский и пограничный совет подтверждают свое решение в визовом регистре по выдаче визы. [RT I, 03.01.2017, 1 — entry into force 17.01.2017].

(3) Информация о координации выдачи визы не разглашается иностранцу или любому другому лицу.

(4) Координация выдачи визы осуществляется через визовый регистр.

(5) В случаях, предусмотренных законодательством Европейского Союза, вопрос о визе согласовывается с государствами-членами Шенгенской конвенции».

В § 1006. «Порядок рассмотрения апелляции» определяется, что «(2) Если при рассмотрении апелляции становится очевидным, что вопрос о выдаче визы иностранцу не был согласован с агентством в области управления Министерством внутренних дел, иностранная миссия Эстонии направит заявку на визу снова для координации с агентствами в области управления Министерства внутренних дел».

Согласно § 100¹⁴ «Competence for review of appeal and procedure» «(3) Если после второго пересмотра решения об отказе в выдаче визы становится очевидным, что вопрос о выдаче визы иностранцу не был согласован с агентством в области правительства министерства внутренних дел, министр, ответственный за этот район, иностранная миссия Эстонии привлекает министерство внутренних дел к судебному разбирательству.

В соответствии с § 101 «Organisation of visa affairs» «(1) Министр, ответственный за район в координации с министром иностранных дел, устанавливает следующие

¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/506072017004/consolide>

положения: 1) список и требования к представлению информации, которая должна быть предоставлена по заявлению о выдаче долгосрочной визы и продление срока пребывания и доказательств, прилагаемых к заявлению; 2) условия выдачи и отказа в выдаче визы, продления и отказа от продления срока пребывания, досрочного прекращения срока пребывания и аннулирования визы; 3) порядок и условия предоставления разрешения при принятии решений по выдаче виз; 4) размер средств, достаточных для покрытия расходов на оформление визы и получения визы, а также страховой тариф, указанный в полисе медицинского страхования; 5) порядок получения отпечатков пальцев иностранца, который подает заявление на выдачу визы или продления срока пребывания; 6) минимальный возрастной лимит, при котором отпечатки пальцев человека не фиксируются в процессе длительной визы; 7) список других лиц или категорий лиц, отпечатки пальцев которых не зафиксированы в процессе длительной визы и 8) список органов, компетентных обрабатывать данные VIS в информационной системе визы, созданной на основании Регламента (ЕС) № 767/2008 Европейского парламента и Совета об обмене информацией между информационной системой визы (VIS) и государствами-членами, касающимися краткосрочных виз (Правила ВИС) (OJ L 18, 13.08.2008, стр. 60—81); 9) формат заявления, поданного для оспаривания решения об отказе в выдаче визы, аннулировании визы, отъезда визы, отказа в продлении срока пребывания и досрочного прекращения срока пребывания, перечня информации, которая должна быть представлена в заявке и прилагаемые доказательства [RT I, 23.03.2015, 1 — entry into force 01.01.2016]».

Множество норм координационного характера в Органическом Законе 14/2003 «о правах и свободах иностранцев в Испании и об их социальном статусе»¹.

Так, в разделах 5—6 статьи 58 Закона указано, что если отправку иностранца обратно невозможно осуществить в течение 72 часов, то направляется запрос к судебным властям о применении мер по интернированию, предусмотренных для случаев, связанных с выдворением. Отправка иностранца обратно, согласованная в абзаце а) раздела 2 этой статьи приведет к новой точке отсчета срока запрета на въезд, который был установлен нарушенным решением по выдворению.

¹ <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

Таким же образом, любая отправка обратно, применение которой установлено в абзаце б) этого же раздела статьи, повлечет за собой запрет на въезд на испанскую территорию на трехлетний срок максимально.

В статье 62/6 Закона указано, что в каждом центре интернирования иностранных граждан имеется директор, ответственный за его функционирование, для чего он должен принимать необходимые организационные директивы, координируя и проверяя их выполнение.

В разделах 1—2 статьи 68 Закона предусмотрено, что для обеспечения надлежащей координации действий органов Государственной Администрации, обладающих компетенцией по вопросам интегрирования иммигрантов, будет учрежден Высший Совет по Политике Иммиграции, в котором будут участвовать, в трехсторонней и сбалансированной форме, представители Государства, автономных сообществ и муниципальных округов, структура которых будет определена в соответствии с регламентом.

В статье 40 Закона отмечено, что для выполнения порученных задач и при полном уважении к существующему законодательству, органы государственной администрации, в рамках своей компетенции, окажут содействие в предоставлении данных, касающихся лиц, которые заинтересованы в процедурах, регулируемых в настоящем органическом законе и нормативах, вытекающих из него. Исключительно в целях осуществления деятельности, которая поручена органам Генеральной Государственной Администрации, компетентным в процедурах, регулируемых настоящим органическим законом, Государственное Агентство Налоговой Администрации, Генеральное Казначейство Социальной Безопасности и Национальный Институт Статистики (последний — в том, что касается муниципальной регистрации жителей) будут способствовать их прямому доступу к карточкам реестра с данными, которые должны отражаться в личных делах, причем не требуется согласие заинтересованных иностранных граждан, в соответствии с законодательством по защите данных.

Одновременно в статьях 16 и 17 Закона 7/1985 от 2 апреля, регулирующего Основы местного правопорядка², определено, что запись в Муниципальном реестре будет иметь силу в соответствии с положениями, изложенными в статье 15 настоящего Закона,

² <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

в течение того периода времени, пока будет существовать основание, по которому была сделана эта запись, и, в любом случае, она должна являться предметом периодического обновления каждые два года, когда речь идет о регистрации иностранных граждан, не являющихся гражданами стран-членов Европейского Сообщества, и не имеющих разрешения на постоянное проживание. Промежуток времени, указанный в предыдущем абзаце, явится основанием для согласования истечения срока действия регистраций, которые должны подвергаться периодическому обновлению, в том случае, если заинтересованное лицо не прибегло к процедуре такого обновления. В этом случае, истечение срока действия регистраций может быть объявлено без необходимости предварительной встречи с заинтересованным лицом.

Как мы видим, как исполнять данные координационные нормы конкретно нигде не указано.

Во исполнение указанных выше актов действуют очень подробные по процедурным вопросам Регламент Правительства Испании по применению Закона Испании «Об иностранцах» от 07.02.2005¹, Административный договор о порядке применения Закона Испании «О социальном обеспечении граждан» от 27.03.98², межведомственные и межгосударственные соглашения³, однако ни в одном случае вопрос практики применения координационных норм не решен.

Указанное вызывает обоснованные вопросы и негодование у испанских политиков и юристов, даже в стенах законодательного органа: «Как вообще в таком случае думает Министерство здравоохранения, социальных служб и равенства, обеспечить единообразное и согласованное признание и однозначное понимание действия реформы в указанной области всей системой правового, социального и медицинского характера?» (PREGUNTA ESCRITA; Artículo 160 del Reglamento del Senado)⁴.

К сожалению, такая ситуация является типичной для координационного регулирования в Испании.

В Конституции **Итальянской Республики**⁵ координационные нормы по вопросу

статуса иностранцев также присутствуют, однако имеют отсылочный и декларативный характер.

Например, как следует из статьи 10 Конституции, правопорядок Италии согласуется с общепризнанными нормами международного права. Правовое положение иностранцев регулируется законом в соответствии с международными обычаями и договорами.

К сожалению, именно подобный пример характерен для большинства стран Европы и вряд ли целесообразен в российском праве в виду его слишком общей характеристики.

Как видим, достаточно четкое указание, которое могли бы содержать и конституционные акты Российской Федерации, а также текущее законодательство о миграции.

По результатам исследования мы приходим к следующим основным выводам и положениям.

Общепризнанно, что сегодня координация в Европе является одним из источников внутренних резервов для системы государственной власти. Благодаря координации не только повышается эффективность деятельности отдельных органов власти, но и достигается важнейший синергетический эффект государственно-правового воздействия.

При этом координационная деятельность не является практикой, требующей значительного привлечения ресурсов и может быть осуществлена органами власти в рамках имеющихся полномочий.

Между тем, формы координации, методы координационного воздействия, принципы реализации координационных полномочий и другие компоненты координационной юридической технологии нуждаются в нормативном закреплении, в том числе, в законодательных актах.

Принятое сегодня понимание координационного регулирования в европейских странах может быть полезно и для отечественного законодательства в части совершенствования законодательного закрепления отдельных компонентов координационной юридической технологии, с учетом как достоинств, так и недостатков рассмотренного механизма координационного регулирования.

В частности, явно целесообразно расширить сферы согласования и координации, что представляется объективно необходимым.

Необходимо уточнение состава органов государственной власти, участвующих в координационном процессе, например,

senato.it/documenti/repository/istituzione/ costituzione_inglese.pdf

¹ <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

² <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

³ <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

⁴ <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/agenda/index.html>

⁵ <http://worldconstitutions.ru/?p=148>; <http://www.>

за счет подробной законодательной регламентации их деятельности.

Следует конкретизировать имеющиеся в указанной сфере координационные полномочия органов власти и их должностных лиц (Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации и проч.). Возможно установление, хотя бы в самом общем виде, форм координации и принципов осуществления координационного процесса.

Для данной отрасли права целесообразным было бы даже некоторое «координационное программирование», но сначала требуется создание и законодательной утверждение некоей «координационной концепции» в указанной сфере, чтобы четко определить цели государственного регулирования и предотвратить излишнее государственное вмешательство.

В числе прочего мы полагаем необходимым следующее.

Во-первых, в России отсутствует долгосрочная политика интеграции иностранцев, а также орган, ответственный за ее формирование. Соответственно, такого рода национальная концепция в России необходима. Вполне возможно и создание некоего единого органа по делам беженцев, иммиграции и интеграции, передав им отдельные полномочия МВД России. Деятельность данного органа должна быть подвергнута постоянному (текущему) общественному контролю в виде общественных советов, общественных инспекторов и проч. Данный орган должен заниматься не только вопросами установления статуса указанных лиц, но и задачами финансовой поддержки беженцев и вынужденных переселенцев, проблематикой предоставления им жилья, их трудоустройства, получения ими и членами их семьи образования и т. п.

Во-вторых, разумно было бы создать отдельное обособленное Управление поли-

ции по вопросам координации деятельности по профилактике правонарушений, преступности и экстремизма среди иностранных граждан. К выполнению указанных задач данное подразделение должно привлекать не только другие органы власти, но и представителей общественных организаций, лидеров общественного мнения конкретного района (населенного пункта, улицы, многоквартирного дома), предпринимательские круги.

Главным направлением деятельности данного подразделения должны стать не выявление и наказание, а профилактирование правонарушений, в связи с чем из отчетности указанного органа сведения о количестве выявленных правонарушений и правонарушителей, мерах их наказания следует вообще исключить и деятельность этих подразделений по названным критериям не оценивать.

В-третьих, возможно регулирование положения иностранцев на уровне органического закона (как в Испании). Хотя действующая Конституция России этого и не требует. По нашему мнению, там были бы решены спорные вопросы срока и порядка депортации иностранных граждан с территории России, организации работы центров интернирования иностранных граждан и т. п.

В-четвертых, целесообразно создание при Президенте России Высшего совета по политике иммиграции, в котором могли бы принять участие и представители общенности, а на региональном уровне — при высших должностных лицах субъектов Федерации — представители иностранных землячества, религиозных организаций, предпринимательских кругов.

Очевидно, что все эти предложения кроме их отражения в законе должны быть в своей реализации подтверждены подзаконными нормативными актами.

Список литературы/References

1. Ansoff H. Igor Strategic Menegement. — New York: Wiley, 2017. — 142 p.
2. Aubert J.L. Introduction au droit — Paris, 2014. — 238 p.
3. Bachrach, Baratz M. Power and Poverty. Theory and Practice. N.Y.,L. — Toronto, 2010. — 341 p.
4. Drucker P. F. The Practice of Manadgement. — New York, 2016. — 252 p.
5. Fayol H. Administration industrielle et generaie. — Paris, 2017. — 315 p.
6. Harlow Rex Building a Public Relations Definition //Public Relations Review 2 — 1976, no 4, Winter. — pp. 36—39.
7. Lebreton G. Libertes publiques et droits. — Paris, 2013. — 118 p.
8. Kniffin F, The modern concept of marketing management. — Bloomington, 2008. — 224 p.
9. Kuhl J. Motivational and functional helplessness: The moderating effect of state versus action orientation // J. of Pers. and Soc. Psychology. — 2011 V. 40. — 232 p.
10. Miscel W. Personality and assessment. — N.Y. — 2016. — 144 p.

11. Paskovski M., Ellis-Simons P. Cheeking in at Checkerboard Square // *Marketing and Media Decisions*, 2015. № 20, March. — pp. 44—47.
12. *People and Performance. The Best of Peter Drucker on Management* — New York — 2017. — 118 p.
13. Pritt D. N. *The apparatus of the law*. Book 2. L., 2013. — 381 p.
14. Rensis Likert *New Patterns of Management* — New York, 2013. — 181 p.
15. Stephane Pincas and Marc Loiseau. *A History of Advertising*. Foreword by Maurice Levi. Paris: Mundocom, 2006. — 192 p.
16. Simmons H., *New techniques in marketing management*, Englewood Cliffs. — N. Y., 2010. — 286 p.
17. *Taschenbuch für Personalbeurteilung* — Bonn, 2014. — 238 p.
18. Weidlich. W. *Stability and Cyclicity in Social System* // *Behavior Sciences*. Vol. 33. 2016. pp. 241—256.
19. Weidlich. W. *Synergetic Modelling Concepts for Sociodynamics with Applications to Collective Political Opinion Formation* // *Journal of Mathematical Sociology*. 2014. Vol. 18. № 4. — pp. 267—291.
20. Wengui Han. *The social environment that gives rise to corruption and its control in China* // *Seventh international anticorruption conference*. Beijing, China, October 6—10. 1995. pp. 34—35.