

УДК 342.721:325.1

Арутюнян А. Г., Куприянова Е. В.
Arutyunyan A. G., Kupriyanova E. V.

ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ МИГРАЦИОННЫХ СЛУЖБ РОССИИ И АРМЕНИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

FUNCTIONS AND TASKS OF THE MIGRATION SERVICES OF RUSSIA AND ARMENIA IN MODERN CONDITIONS

В статье рассмотрены актуальные задачи и функции миграционных служб России и Армении, статистика миграционного прироста стран, причины реформирования миграционных структур в России.

In the paper the relevant objectives and functions of the migration services of Russia and Armenia are examined, the statistics on the migration growth of the two countries are provided and the reasons for reforming the migration structures in Russia are revealed.

Ключевые слова: миграция, миграционная служба, актуальные функции.

Keywords: migration, migration services, actual tasks.

Современные глобальные интеграционные процессы порождают массовые миграционные потоки. Они обусловлены различными причинами, такими как рабочая, образовательная, туристическая миграция, обеспечение личной безопасности (поток беженцев из «горячих точек мира») и многими другими. Это требует от современных государств определения приоритетов своей национальной миграционной политики. Такие приоритеты всегда отражают специфику участия в глобальном «рынке мигрантов» самих государств.

Россия и Армения выработали собственную национальную миграционную политику, которая, в свою очередь, определяет актуальные задачи и функции миграционных служб исходя из демографической ситуации, экономического развития и других факторов, имеющих ключевое значение в данной сфере.

По предварительной оценке Федеральной службы государственной статистики РФ численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2017 г. составила 146,8 млн человек. За январь–декабрь 2016 г. число жителей России возросло на 267,3 тыс. человек, или на 0,18 % (за январь–декабрь 2015 г. также наблюдалось увеличение численности населения на 277,4 тыс. человек, или на 0,19 %) [5]. Заметное увеличение численности населения в 2016 г. сложилось за счет естественного и миграционного приростов. При этом миграционный прирост составил 98,0 % от общего прироста населения. Так, согласно подсчету на 1 января 2017 г. миграционный прирост населения составил 261 948 человек. Миграционный прирост населения России увеличился на 16,0 тыс. человек, или на 6,5 % в результате сокращения числа выбывших из Российской Федерации.

Согласно оценке отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН на конец 2016 г. население Армении составляло 3 033 839 человек. За 2016 г. население Армении увеличилось приблизительно на 10 973 человека. Учитывая, что население Армении в начале года оценивалось в 3 022 866 человек, годовой прирост составил всего 0,36 %. Прирост населения образовала высокая рождаемость населения по отношению к смертности. Миграционный отток населения составил 1 995 человек [1].

Исходя из данных показателей, можно сделать вывод, что увеличение численности населения в Армении сложилось за счет естественного прироста населения, и этим миграционная ситуация в этой стране существенно отличается от миграционной ситуации в России.

Заметно отличается и организация государственного управления в сфере миграции. В центральном аппарате МВД Российской Федерации органом, осуществляющим деятельность в области миграции, является Главное управление по вопросам миграции МВД РФ, созданное в соответствии с Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». На региональном уровне в структуре территориальных органов МВД России сформированы подразделения по вопросам миграции, которые осуществляют контрольно-надзорные полномочия путем осуществления работы по выявлению нарушений миграционного законодательства.

Таким образом, в РФ предприняты меры по стабилизации и урегулированию сложившейся миграционной ситуации исходя из актуальных задач.

Кроме того, МВД РФ осуществляет свои полномочия вне пределов территории РФ. Так, в Республике Армения существует Представительство МВД РФ:

- которое осуществляет взаимодействие и сотрудничество МВД России с миграционными и иными компетентными органами исполнительной власти Республики Армения;
- участвует в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации путем разъяснения принципов правового регулирования миграционных отношений, в том числе вопросов, касающихся трудовой миграции;
- участвует в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- осуществляет исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, способствует соблюдению установленного порядка предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- участвует в разработке и осуществлении мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, а также в подготовке и реализации международных договоров Российской Федерации в области миграции [2].

В настоящее время Главным управлением по вопросам миграции МВД РФ сделан акцент на работу с организациями и физическими лицами, выступающими в качестве принимающей стороны для иностранных граждан. Особое внимание уделяется выявлению фактов фиктивной регистрации и постановки на миграционный учет иностранцев. ГУВ МВД России на сегодняшний день обладает электронными досье более чем на 170 млн иностранных граждан, когда-либо находившихся в нашей стране, что позволяет отслеживать передвижения иностранного гражданина, начиная от даты и места въезда в Российскую Федерацию до получения различных документов и совершенных иностранными гражданами правонарушений, при этом не только в сфере миграционного законодательства.

Основным решающим фактором упразднения Федеральной миграционной службы в 2016 г., передачи основных полномочий в сфере регулирования миграционных отношений в органы МВД и усиления контрольно-надзорных функций миграционной службы России является незаконная миграция, т. е. перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности. В качестве негативных последствий возрастания незаконной миграции отмечается:

- угроза безопасности страны, геополитическим интересам и международному имиджу;
- расширение масштабов теневой экономики, обострение ситуации на рынке труда и вытеснение с него российских фирм и работников, усиление социальной напряженности и ксенофобии, осложнение криминогенной ситуации;
- использование неконтролируемых миграционных процессов, каналов незаконной миграции спецслужбами иностранных государств, международными террористическими и экс-

трехсторонними организациями для ведения различного рода противоправной деятельности, затрагивающей вопросы безопасности Российской Федерации.

На сегодняшний день перед Главным управлением по вопросам миграции в РФ основной и приоритетной задачей является организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции. Ведь именно формирование миграционной политики, которая должна соответствовать тенденциям развития российского государства и ее общества, и является ключом для построения правильного механизма регулирования миграционных отношений.

В этой связи возможно выделить следующие актуальные функции Главного управления по вопросам миграции МВД РФ и его подразделений, осуществляемые в соответствии с действующим миграционным законодательством:

- оказание государственных услуг гражданам РФ и иностранным гражданам в сфере миграционного учета, рассмотрения ходатайств о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории [4];
- консолидация усилий всех подразделений полиции на миграционном направлении в целях повышения эффективности иммиграционного контроля;
- осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере.

Однако несмотря на усиление иммиграционного контроля в Российской Федерации, не находят своего решения такие вопросы и проблемы как социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов, низкий уровень правовой грамотности принимающей стороны, высокие коррупционные риски, возникающие в сфере оформления легальной трудовой деятельности иностранного гражданина.

В отличие от РФ модель управления миграцией в Республике Армения является децентрализованной, т. е. различные функции и операции – такие, как контроль въезда, пребывания, проживания и выезда иностранцев, эмиграции граждан, трудовой миграции, убежища и другое осуществляются различными государственными структурами.

Указом Президента Республики Армения NH-286-N от 18 ноября 2009 г. «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения» была сформирована государственная миграционная служба (далее – ГМС) Министерства территориального управления [9]. Главная цель ГМС – разработка и осуществление политики Правительства Республики Армения в сфере миграции.

Структуру органов государственной власти в Армении определяет президент своим указом. Так, Указом Президента Армении «Об установлении структуры Правительства Республики Армения» от 16 марта 2002 г. были созданы министерства, входящие в структуру Правительства Армении [3]. Одним из этих министерств является Министерство территориального управления и развития, которому подчинена непосредственно государственная миграционная служба.

Основными целями и задачами Министерства территориального управления и развития Республики Армения являются:

- разработка региональной политики и обеспечение ее выполнения;
- обеспечение территориального развития;
- обеспечение проектов социально-экономического развития регионов [6].

ГМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, законодательством республики и уставом, утвержденным постановлением Правительства № 1515-N «О создании государственного управленческого предприятия «Аппарат государственной миграционной службы» Министерства территориального управления и развития, утверждении устава и структуры аппарата государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения».

На ГМС возложены следующие задачи:

- координация деятельности органов, имеющих функции в миграционной сфере в части разработки миграционной политики и правовых актов, которые обеспечивают имплементацию этой политики;
- разработка и осуществление государственной политики по поощрению возвращения в Армению своих граждан (реадмиссия);
- осуществление полномочий в сфере предоставления убежища иностранным гражданам и лицам, не имеющим гражданства;
- разработка и осуществление политики интеграции беженцев;
- разработка и осуществление программ по предотвращению нелегальной миграции [8].

Создание ГМС при Министерстве территориального управления и развития обусловлено тем, что осуществляя миграционную политику Армении по реадмиссии своих граждан, полномочия по предоставлению убежища, разработке и осуществлению политики интеграции беженцев, ГМС непосредственно участвует в обеспечении территориального развития своих регионов, регулируя перемещения мигрантов, своих соотечественников и беженцев по территории государства.

В полиции, которая является органом при правительстве Армении, есть две основные структуры, отвечающие за вопросы миграции [7].

Первая структура – Отдел по борьбе с незаконной миграцией и международному сотрудничеству. Отдел расследует случаи незаконного пересечения государственной границы; мошенничество и подделку, сбыт или использование поддельных документов, штампов, печатей, бланков, номерных знаков автомобилей и работает в основном с гражданами Армении, которые становятся нелегальными мигрантами.

Вторая – Отдел паспортов и виз в структуре полиции, который отвечает за выдачу виз на границе, продление виз, предоставление вида на жительство/выдачу видов на жительство, регистрацию иностранцев на территории, постановку печати с разрешением на выезд (паспортная проверка) для граждан Армении и базу данных по месту проживания граждан Республики Армения.

Как показывает анализ данных Национальной статистической службы Армении о пересечении границы в 2016 г., отрицательное сальдо международных пассажиропотоков (превышение числа выбытий из республики над числом прибытий) по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 4,7 тыс. человек или на 10,9 % и составило 48,2 тыс. человек, поэтому в Армении на сегодняшний день существует проблема высокой эмиграции [10].

В этой связи актуальной задачей ГМС Армении является разработка и осуществление государственной политики поощрения возвращения в Армению своих граждан, т. е. реадмиссии тех граждан, которые становятся нелегальными мигрантами в связи с нарушением срока пребывания в иностранном государстве.

В настоящее время Правительство республики Армения подписало соглашения о реадмиссии с Россией, Европейским союзом, Латвией, Литвой, Швецией, Швейцарией, Германией, странами Бенилюкса, Болгарией, Норвегией, Чехией.

Согласно данным Национальной статистической службы Армении с 2014 по 2016 годы было принято 356 заявлений о признании иностранного гражданина беженцем [7].

Проанализировав миграционную ситуацию в России и Армении, и изучив актуальные задачи и функции миграционных служб обеих государств, можно сделать следующие выводы:

1) Россия является государством иммигрантов, поэтому правовое регулирование деятельности и осуществление функции Управления по вопросам миграции направлены на регулирование миграционных отношений в области постановки на учет иностранных граждан и лиц без гражданства, рассмотрения заявлений и выдачи разрешений на временное проживание, вида на жительство, вопросы гражданства, признание иностранного гражданина и лица без гражданства беженцем и другие вопросы;

2) Армения, наоборот, является страной эмигрантов, и наиболее важными функциями миграционных служб республики являются разработка правовой базы и осуществление государственной политики по поощрению возвращения в Армению своих граждан (реадмиссии), борьба с незаконной миграцией, а также разработка и осуществление политики интеграции беженцев.

Литература

1. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН : Отдел народонаселения. URL: <http://countrymeters.info/ru/Armenia> (дата обращения: 29.03.2017).

2. О представительстве // Представительство МВД Российской Федерации в Республике Армения (по вопросам миграции). URL: http://fmsarmenia.ru/index.php?cat_id=326 (дата обращения: 01.04.2017).

3. Об установлении структуры Правительства Республики Армения : указ Президента Республики Армения от 16 марта 2002 г. URL: <http://www.gov.am/files/library/59.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).

4. Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 апреля 2016 г. № 192. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795036> (дата обращения: 25.03.2017).

5. Федеральная служба государственной статистики // Официальная статистика. Население. Демография. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения: 29.03.2017).

6. Կանոնադրություն Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման եվ զարգացման նախարարության 3 մարտի 2016թ N258-Ն [Устав Министерства территориального управления и развития Республики Армения, 3 марта 2016 года № 258-N]. URL: [http://www.mtad.am/u_files/file/Kanonadrutyun/%D5%8F%D4%BF%D4%B6/kanonadrutyun\(1\).pdf](http://www.mtad.am/u_files/file/Kanonadrutyun/%D5%8F%D4%BF%D4%B6/kanonadrutyun(1).pdf) (дата обращения: 03.04.2017).

7. Հայաստանի Հանրապետության Կառավարությանն առընթեր Հայաստանի Հանրապետության Ոստիկանության կանոնադրությունը հաստատելու մասին: Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության 2004 թ. ապրիլի 29-Ի N 806-Ն [Решение Правительства Армении от 29.04.2004 № 806-N «Об утверждении Положения о полиции Республики Армения»]. URL: http://www.police.am/images/1-vost._kanonadrutyun_hastatelu_masin.doc (дата обращения: 06.04.2017).

8. Հայաստանի Հանրապետության Տարածքային կառավարման եվ արտակարգ իրավիճակների նախարարության «Միգրացիոն Պետական Ծառայության Աշխատակազմ» պետական կառավարչական հիմնարկ ստեղծելու, հայաստանի հանրապետության տարածքային կառավարման եվ արտակարգ իրավիճակների նախարարության միգրացիոն պետական ծառայության կանոնադրությունը եվ աշխատակազմի կառուցվածքը հաստատելու մասին: Հայաստանի Հանրապետության Կառավարություն Որոշում 17 դեկտեմբերի 2009 թվականի N 1515-Ն [Решение Правительства Республики Армения № 1515-N от 17 декабря 2009 года «О создании штаба Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций Республики Армения, Положения о государственной службе по миграции и структуре аппарата Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций Республики Армения»]. URL: <http://www.smsmta.am/upload/Nor1515-N.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).

9. Հայաստանի Հանրապետության տարածքային կառավարման նախարարության կառավարման ոլորտում միգրացիոն պետական ծառայություն ստեղծելու մասին:

Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի Հրամանագիրը 18 նոյեմբերի 2009թ.№ ՆՀ-286-Ն [Указ Президента Республики Армения от 18 ноября 2009 года № N-286-N «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения»]. URL: <http://www.smsmta.am/upload/Hramanagir.pdf> (дата обращения: 03.04.2017).

10. ՀՀ սահմանահատումների ծավալներն ըստ ՀՀ սահմանային անցման կետերի: Հայաստանի Հանրապետության Ազգային վիճակագրական ծառայությունը 2016թ. [Данные социально-экономической ситуации Республики Армения в 2016 году. Национальная статистическая служба Республики Армения]. URL: http://www.armstat.am/file/article/sv_12_16a_520.pdf (дата обращения: 03.04.2017).