

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое регулирование государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Конституционно-правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции»

Студент

И.В. Пайрамова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н., доцент А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Конституционно-правовая характеристика федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции .....	9
1.1 Понятие и система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции.....	9
1.2 Исторические аспекты правового регулирования деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами .....	19
1.3 Конституционно-правовая природа миграционной деятельности органов власти в зарубежных странах .....	30
Глава 2 Конституционно-правовое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции .....	367
2.1 Конституционно-правовые источники, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции .....	367
2.2 Основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции.....	424
2.3 Конституционно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции и пути совершенствования их межведомственного сотрудничества .....	512
Заключение .....	60
Список используемой литературы и используемых источников .....	645

## Введение

Актуальность избранной темы для исследования обусловлена не только её национальным, но и экстерриториальным, общемировым значением. Как известно, с 2015 года наблюдается региональный миграционный кризис, затронувший большую часть государств Европы, в которую наблюдался и продолжает наблюдаться большой поток мигрантов и беженцев, весомая часть из которых, попадают на территорию Европейского союза нелегально. Что касается России, то ещё в 2013 году по данным ООН наше государство заняло второе место в мире после США по количеству нелегальных мигрантов [17]. Внутри же нашего государства, кроме собственно проблемы (фактора) трудовой миграции, наблюдаются и внутренние миграционные процессы, которые заключаются оттоком населения из одних регионов и их «притоком» в другие. Продолжает оставаться актуальной и возникшая ещё в начале 90-х годов проблема миграции из России её коренного населения, как правило, по причинам экономического характера. Актуальность данной проблемы заключается в том, что по результатам проводимых социологических опросов населения весомая часть молодёжи желает или рассматривает возможность иммиграции из нашего государства.

В общем, сама тематика исследования миграции является актуальной и значимой для общества и государства. Что касается её правовой составляющей, а именно, качества и эффективности нормативно-правового регулирования в данной сфере, правового и организационного обеспечения деятельности органов государственной власти, на которых возложены полномочия по формированию и реализации миграционной политики, то необходимо констатировать наличие множества проблем, требующих своего скорейшего решения. О наличии таких проблем, в частности, свидетельствует ситуация с большим количеством нелегальных трудовых мигрантов (проблема, которая явно существует уже второе десятилетие и которая до настоящего времени комплексно и окончательно не решена, несмотря на

«внушительные» размеры штрафов и другие меры по борьбе с работодателями, использующими соответствующий труд).

Государство, понимая значимость вопросов миграции и необходимость комплексного подхода к формированию политики в данной сфере, разработало и приняло соответствующую Концепцию на период с 2012 по 2025 года [23]. Отметим, что основной целью данной концепции отмечается необходимость «обеспечения национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения нашей страны. Концепция направлена на стабилизацию и увеличение численности постоянного населения России, а также обеспечение потребности экономики в рабочей силе» [23].

Однако, как и любой нормативный правовой акт «программного» характера на более чем десятилетия, Концепция не могла предусмотреть социально-экономические, политические и культурные изменения, как в мире, так и в самой России, которые произошли за несколько лет её действия. В связи с чем, кроме прочего, актуальным выглядит пересмотр и анализ степени актуальности её положений с учётом перечисленных изменений, а также необходимости корректировки отдельных её положений.

Степень научной разработанности темы исследования. Отдельно необходимо выделить диссертационные исследования конституционно-правового характера в сфере миграции. К таким необходимо отнести исследование 2006 года К.Д. Галиахметова на тему конституционно-правового регулирования положения мигрантов в России, исследование 2008 года В.А. Коробеева, посвящённая вопросам конституционно-правовым основам миграционной политики Российской Федерации, исследование 2009 года Е.Ю. Стахановой на тему миграционной политики как объекта конституционно-правового регулирования, исследование 2009 года А.А. Мишунина на тему конституционно-правовых аспектов системы правового регулирования миграционных процессов в федеративном государстве, в 2010 году была защищена диссертация Т.Н. Балашовой на тему конституционно-

правового регулирования современной миграции. В качестве наиболее актуальных исследований в данной сфере необходимо выделить Т.Н. Балашову («Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России» 2011 год) [5], А.В. Колокольцева («Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации», 2014 год), Н.Н. Демину («Конституционно-правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средство пресечения нелегальной миграции», 2010 год).

Кроме обозначенных можно выделить следующих авторов диссертаций и других научных публикаций: О.Т. Суюнчалиева, А.В. Степанов, Т.А. Прудникова, Е.А. Малышев, А.М. Субботин, А.В. Куракин, С.А. Акимова, Т.Я. Хабриева, М.Ю. Петрюк, Ю.А. Мышко, Я.Н. Ванюшин, В.А. Волох и многих других.

Обращает на себя внимание, что при достаточно большом количестве исследований, их большая часть ориентирована именно на содержание правового регулирования в данной сфере, на практику, результативность и эффективность соответствующего законодательства. При этом вопросы конституционно-правового статуса именно органов исполнительной власти, уполномоченные на реализацию политики в данной сфере, не были предметом отдельного диссертационного исследования, рассматривались в перечисленных не акцентировано, а в контексте темы правового регулирования миграционных процессов. Данное обстоятельство делает тему избранного исследования ещё более актуальной и значимой.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые связаны с деятельностью федеральных органов исполнительной власти в РФ в сфере миграции.

К предмету исследования относятся нормы права, которые регулируют общественные отношения в данной сфере. Данные нормы, прежде всего, содержатся в Конституции РФ, в международных договорах и соглашениях по

вопросам миграции, в которых принимает участия Россия, в федеральном миграционном законодательстве.

Целью исследования является совершенствование конституционно правовых основ деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции.

Для достижения поставленной цели, представляется необходимым выполнить следующие задачи:

1. Определить понятие и систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции

2. Проанализировать исторические аспекты правового регулирования деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами

3. Выявить и охарактеризовать конституционно-правовую природу миграционной деятельности органов власти в зарубежных странах

4. Проанализировать конституционно-правовые источники, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции

5. Определить основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции

6. Охарактеризовать конституционно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции и пути совершенствования их межведомственного сотрудничества

В ходе проведения исследования была использована совокупность методов научного характера. Это, прежде всего, методы диалектики, логики, анализа и синтеза, метод восхождения от абстрактного к конкретному, статистический метод и прочие общенаучные методы и приёмы познания. Кроме того, были использованы специальные методы правовой науки, а именно метод формального анализа, при помощи которого выясняется содержание и значение нормы права, сравнительно-правовой метод, который позволяет исследовать природу зарубежного законодательства, сравнить его с

отечественным, а также историко-правовой метод, который позволяет проследить развитие правового регулирования миграционной политики России в исторической ретроспективе.

Теоретическую основу исследования составили труды таких отечественных учёных, как С.А. Акимова, Т.Н. Балашова, В.А. Волох, Я.Н. Ванюшин, К.Д. Галиахметова, Н.Н. Демина, А.В. Колокольцева, В.А. Коробеева, А.В. Куракин, А.А. Мишунина, Е.А. Малышев, Ю.А. Мышко, Т.А. Прудникова, М.Ю. Петрюк, А.М. Субботин, Е.Ю. Стаханова, А.В. Степанов, О.Т. Суюнчалиева, Т.Я. Хабриева, В.В. Юрьев и другие.

Нормативную основу исследования составили нормативно-правовые акты в сфере миграции, а также международные договора и соглашения, а именно: Конституция РФ, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины (Москва, 16 января 1997 г.) [50], Соглашение от 30 ноября 2000 года между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан» [51], Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [61], Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия,

восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» и другие нормативные правовые акты различной юридической силы [40].

Структура исследования обусловлена поставленной целью и задачами исследования и состоит из введения, основной части, заключения и списка использованных источников и используемой литературы.

В свою очередь основная часть работы состоит из двух глав, первая из которых посвящена вопросам конституционно-правовой характеристике федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции, а вторая – анализу конституционно-правового обеспечения деятельности таких органов в сфере миграции.

В рамках темы автором данной выпускной квалификационной работы опубликована одна статья.



## **Глава 1 Конституционно-правовая характеристика федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции**

### **1.1 Понятие и система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции**

Определение органов федеральной исполнительной власти, которые уполномочены на осуществление политики в сфере миграции, обуславливает первостепенную необходимость выяснения содержания термина «миграция» и других связанных с ним. В свою очередь, анализ литературы по этой тематике показывает, что подходы к определению миграции различны, что, среди прочего, обусловлено и различными видами миграционных процессов.

Например, О.Т. Суюнчалиева отмечает, что одним из наиболее распространённых определений миграции является «перемещение населения в пределах одной страны (внутренняя миграция) или из одной страны в другую (международная, трансграничная миграция)» [49, с. 24-25]. Не смотря на универсальность и «обширность» такого определения, оно не детализирует такие моменты, как временная, например, в течение дня миграция с работы и на работу, сезонная миграция, например, для отдыха на морском побережье и т.п. Применение определения миграции в предложенном варианте только добавит неопределённость в такую сферу правового регулирования как миграционные процессы.

Миграция как «совокупность массовых перемещений, обусловленных социальными, политическими и экономическими проблемами, возникающими на определенной территории» [52, с. 5] определяется А.В. Семёновой. В такую миграцию по мнению учёной, вовлечены как граждане России, так и иностранные граждане. Обращает на себя внимание, что в предлагаемом определении в качестве фактора миграции указываются неудовлетворительные условия проживания на территории, с которой

осуществляется исход населения и, соответственно, более качественные в месте прибытия мигрантов [6, с. 20].

Вместе с тем, как известно, выделяются различные виды миграции, например, экономическая, трудовая и т.п. А.В. Колокольцев определяет экономическую миграцию как «совокупность правовых отношений, возникающих при территориальном перемещении лиц с целью улучшения своего финансового, экономического состояния [20, с. 15]. Непосредственной ее причиной является невозможность найти на территории своего проживания работу по специальности, квалификации или желаемому размеру заработной платы. Термин «экономическая миграция» является более широким, чем термин «трудовая миграция» и может использоваться в науке конституционного права для обозначения более широкого круга правоотношений» [21, с. 11]. Таким образом, в качестве особенностей экономической миграции определены её причины, которые лежат в основе мотивации (принятия решения) о миграции из одного региона, в другой.

Если обратиться к правовым основам миграции, то необходимо процитировать положения ст. 27 Конституции РФ, согласно которой «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый имеет право беспрепятственно выезжать за пределы Российской Федерации» [22]. Из данного определения можно сделать сразу несколько выводов. Миграция как таковая является правом человека и разрешена законом. Миграция понимается в ее «узком» значении как свободное определение места проживания, места пребывания и способ передвижения по территории России и за ее пределами. Соответственно, формами миграции могут считаться передвижение, жительство и пребывание [18].

Однако анализ других нормативных источников показывает, что не только у учёных, но и у законодателя отсутствует единый подход к пониманию миграции. В частности, об этом свидетельствует отсутствие легального определения термина «миграция» и наличие множества сходных терминов,

которые с большей долей вероятности необходимо понимать, как разновидности миграционных процессов. Это термины «въезд и выезд», «проживание», «академическая мобильность», «временная, краткосрочная и долгосрочная миграция» и т.п. Перечисленные термины употребляются в федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [63].

Также необходимо обратить внимание на Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласно которому передвижение иностранных граждан и граждан России, лиц без гражданства определено как «выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (включая транзитный проезд через ее территорию) [62]». Данное определение может быть использовано в качестве легального определения внешней миграции, которая не обязательно связана с изменением постоянного или временного мест проживания.

Отметим, что в отечественной правовой системе существует нормативный правовой акт программного характера, который именуется «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [23] (далее - Концепция). Однако само определение миграции в обозначенной Концепции отсутствует. Такое положение дел представляется очевидной проблемой законодательства, поскольку концепция предполагает развитие и совершенствование государственной, в том числе, нормотворческой, политики в той сфере, которая, по сути, не имеет своего законодательного определения, а значит и чётких, однозначных границ государственно-правового воздействия. Иными словами, достоверно не понятно где «заканчивается миграция» и начинаются другие сферы общественной жизни. Каждый чиновник и государственный деятель, нормотворец в целом, могут по различному понимать объём и «границы» сферы миграционных процессов, что потенциально может

привести к провалу мероприятий по реализации Концепции или к недостаточной их результативности.

О.Т. Суюнчалиева в своём диссертационном исследовании приходит к выводу о том, что из обобщения различных положений Концепции, можно предположить, что законодатель под миграцией понимает «международное или внутреннее перемещение людей, которое совершается на определенный период времени как с изменением постоянного места жительства, так и без него» [54, с. 26]. Данный подход условно допустимо охарактеризовать, как «широкий» подход к пониманию миграции и ее процессов.

О.Т. Суюнчалиева, решая аналогичную задачу по формированию нормативного определения термина миграции, под последним предлагает понимать «явление целенаправленного территориального передвижения (перемещения) населения, основанное на субъективном волеизъявлении личности и детерминированное (вызванное) объективными факторами (социальными, экономическими, политическими, религиозными, демографическими и экологическими проблемами региона постоянного места проживания), характеризующими признаками которого являются: географическое перемещение, временной показатель и цель передвижения» [54, с. 25]. У предложенного определения имеются положительные моменты, однако, отметим, что автор чрезмерно детализирует процесс с точки зрения субъективного волеизъявления субъекта миграционных процессов. Далекое не всегда и не обязательно миграция выступает следствием воли лица, миграция может быть принудительная (та же высылка или депортация) и вынужденная. Иными словами, миграция – это не только и не всегда добровольное перемещение.

Однако, в целом, предложенное определение может быть реализовано в законодательстве. Оно позволит определить предмет правового регулирования миграционного законодательства в государстве: «миграция представляет собой явление целенаправленного территориального передвижения (перемещения) населения, детерминированное (вызванное)

субъективными и объективными факторами (социальными, экономическими, политическими, религиозными, демографическими и экологическими проблемами региона постоянного места проживания), характеризующими признаками которого являются географическое перемещение, временной показатель и цель передвижения» [7, с. 77].

В подведение промежуточных итогов, отметим, что для целей написания данной работы, необходимо использовать «широкий» подход к миграции, что, в свою очередь, обуславливает и соответствующий подход к определению круга органов исполнительной власти задействованных в осуществлении миграционной политики.

В связи с этим, отметим, что большая часть учёных придерживается точки зрения, согласно которой единственным федеральным органом исполнительной власти в миграционной сфере необходимо считать Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России). С 2006 г. по 2016 г. таковым органом являлась Федеральная Миграционная Служба (ФМС) [41, с. 52]. 5 апреля 2016 года указом президента Российской Федерации служба упразднена, её функции и полномочия были переданы ГУВМ МВД России, которое, по сути, стало преемником ФМС. Что касается остальных органов исполнительной власти, то последние, согласно преобладающей точки зрения, являются второстепенными в вопросе осуществления миграционной политики государства реализуя полномочия в отдельной присущей им сфере. В связи с этим, последние именуются как «органы конкретной компетенции». Наиболее наглядным примером является указанный в Концепции орган реализующий политику в сфере внутренних дел (МВД России). То же самое относится к Министерству труда и социальной политики (в вопросах трудовой миграции). В качестве примера, укажем на Т.Я. Хабриеву [64, с. 98] и В.А. Лянного [26, с. 12], в работах которых ФМС (на данный момент ГУВМ МВД России) определяется как единственный орган исполнительной власти, реализующий

государственную политику в сфере миграции, и даже предлагается закрепить такую «исключительность» законодательно.

Развивая данную тематику, отметим, что, как и определение миграции, система федеральных органов исполнительной власти законодательно не закреплена. Вопрос о необходимости закрепления данной системы в «закрытом» (исключающим возможность выполнения задач и функций в сфере миграционной политики, кем-либо не из списка) или «открытом» (допускающим включения в этот список и других, непоименованных, министерств и ведомств) виде, является дискуссионным. Кроме того, сам вариант закрепления системы уполномоченных органов в федеральном законе как бы «цементирует» данную систему, что, в случае необходимости быстрого наделения полномочиями в сфере миграции другого органа исполнительной власти, в том числе новосозданного, может привести к неоправданно затянутому законотворческому процессу. В условиях стремительно меняющейся социально-экономической и политической обстановки, интенсификации общественных процессов, законодательство должно быть «гибким» и не создавать искусственные препятствия и барьеры для быстрой корректировки государственной политики в любой из сфер, в том числе, в сфере миграции. Иными словами, наиболее рациональным вариантом видится законодательное закрепление системы органов исполнительной власти в сфере миграции в «открытом» виде с возможностью наделения отдельными полномочиями в сфере миграции и других органов исполнительной власти, в том числе делегирования отдельных полномочий негосударственным органам, субъектам федерации, муниципальным органам [65, с. 132].

Анализ действующей законодательной базы позволяет сделать вывод о том, что компетентные органы именуется в зависимости от той сферы миграции, в которой последние наделены компетенцией (по функциональному признаку). Например, согласно ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», различает органы в зависимости от их функциональной

принадлежности. При этом ГУВМ МВД России обозначен как «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции», при этом, Министерство иностранных дел РФ обозначено как «федеральный орган исполнительной власти, ведающими вопросами иностранных дел» [62].

Согласно ФЗ от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» ГУВМ МВД России обозначено как «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции» [45]. При этом вывод о том, что речь идёт именно о ГУВМ МВД России «читается между строк», но прямой взаимосвязи между обозначенными терминами по тексту закона не существует. Аналогичным образом присутствует неопределённость и в Постановлении Правительства РФ № 711 от 13 июля 2012 г. [23].

Ещё одним законодательным актом в сфере миграции выступает ФЗ № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [38], в котором вышеуказанные определения отсутствуют, однако определены государственные органы, реализующие функции миграционного учёта. Исходя из главы 2 указанного ФЗ, в структуру органов миграционного учёта входят: МВД, ФСБ, МИД РФ. Вышеуказанный закон заслуживает позитивную оценку в связи с тем, что в нём содержатся нормы, разграничивающие полномочия между указанными органами. Также заслуживает внимание следующая формулировка: одним из положений ст. 12 ФЗ является осуществление взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти в миграционной сфере. Это принципиально важный момент, поскольку понимание ГУВМ МВД России как исключительного и единственного органа исполнительной власти в сфере миграции, исключает наличие указанного законодательного положения. Представляется, что его значение заключается в том, что он делает возможность «добавления» функций в сфере миграции различным

государственным органам и субъектам. В целом же, система органов миграционного учёта состоит из двух уровней. На первом уровне находятся федеральные органы, которые непосредственно задействованы в выполнении задач в сфере миграционного учёта, на втором – те, на которые возложены обязанности по выполнению отдельных задач в рассматриваемой сфере.

Таким образом, несмотря на существование довольно сильных научных позиций о том, что единственным органом исполнительной власти в сфере миграции необходимо считать ГУВМ МВД России (в прошлом ФМС), миграционное законодательство прямо говорит об обратном. Различные полномочия и функции в сфере миграции выполняются многими органами исполнительной власти, при этом, очевидно, что «профильным» органом выступает именно ГУВМ МВД России. Таким образом, возникает необходимость в законодательном определении федерального органа исполнительной власти в его «широком» понимании: под федеральными органами исполнительной власти в сфере миграции необходимо понимать совокупность органов исполнительной власти, которые наделены государственно-властными полномочиями нормативного, административно-юрисдикционного и правоприменительного характера в части реализации миграционной политики и осуществляющих правоприменительную функцию и функции правового регулирования, надзора, контроля и оказания государственных услуг в сфере миграции.

Что касается классификации органов исполнительной власти, то в научном сообществе, они существуют в различных вариантах. Классификация такой системы просто необходима в практических целях в виду ее отсутствия в действующем законодательстве.

Во-первых, это классификация в зависимости от уровней власти: федеральная система, уровень субъектов федерации, муниципальный уровень. Это вывод можно сделать исходя из анализа действующего законодательства [60], [59]. Кроме того, отдельно необходимо выделить в качестве субъектов



миграционного регулирования международные, межправительственные и частные организации.

Ещё одной распространённой классификацией выступает деление органов на органы общей и специальной компетенции. В частности, В.А. Коробеев к органам общей компетенции относит Президента РФ Федеральное Собрание РФ, Правительство России. В свою очередь, органы специальной компетенции разделены на «органы, непосредственно осуществляющие функции по реализации миграционной политики (Министерство внутренних дел Российской Федерации)» [21, с. 21] и «органы в сфере миграции, осуществляющие отдельные полномочия (Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты, Федеральная служба безопасности России и др.)» [21, с. 21].

Существует и альтернативная классификация, которая использует критерий степени участия в реализации миграционной политики. Так, А.Н. Сандугей по указанному критерию классифицирует их следующим образом:

«– По иерархичности в миграционной системе: на головные (ФМС России (ГУВМ МВД России)), ведущие (Администрация Президента РФ, МИД России, МВД России, Министерство труда и социального развития и ФСБ России), вспомогательные (МЧС России, МО России, Минобрнауки России, Минтранс России, Минздрав России, Минсельхоз России), обеспечивающие (Министерство юстиции и другие);

– По степени воздействия на управляемые объекты миграционной сферы: оказывающие непосредственное воздействие (например, пограничные органы ФСБ России); опосредованно оказывающие воздействие (например, Федеральная служба исполнения наказаний); способствующие миграционной деятельности (например, Министерство образования и науки России)» [53, с. 133-134].

Заслуживает внимания определение, основанного на двух вышеуказанных классификациях, структуры федеральных органов

исполнительной власти в данной сфере, которая предлагается О.Т. Суюнчалиевой. На первом уровне расположены высшие органы государственной власти, как правило, обладающие компетенцией общего характера, к которым отнесены высшие государственные органы (президент и правительство), на втором уровне – специализированные государственные органы (МВД) [54, с. 35].

На третьем уровне, в соответствии с ранее обозначенной градацией – те органы исполнительной власти, на которые возложены функции по реализации отдельных полномочий в миграционной сфере. К таким органам отнесены «Федеральная служба безопасности, Министерство иностранных дел Российской Федерации и Федеральное агентство по делам Содружества Независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» [54, с. 35-36].

Большая группа государственных органов осуществляет функции вспомогательного характера в миграционной сфере. Они отнесены к четвертому уровню системы и к ним отнесены следующие: «Министерства Российской Федерации (Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – МЧС России; Министерство обороны; Министерство юстиции; Министерство здравоохранения; Министерство образования и науки; Министерство промышленности и торговли; Министерство по развитию Дальнего Востока; Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство сельского хозяйства; Министерство транспорта; Министерство труда и социальной защиты; Министерство финансов; Министерство экономического развития, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства); Федеральные службы России (Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба судебных приставов; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба); Федеральные агентства РФ

(Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации; Главное управление специальных программ Президента России, Управление делами Президента РФ)» [54, с. 37].

Обратим внимание на большое количество министерств, ведомств и служб, которые призваны выполнять отдельные фрагментальные функции в рассматриваемой сфере. Приблизительный перечень субъектов миграционной политики составляет не менее шестнадцати федеральных министерств, девяти федеральных служб и пяти агентств федерального уровня. Безусловно, без надлежащей координации, контроля и обобщения практики реализации данных полномочий, говорить о надлежащей результативности реализации таких полномочий в миграционной сфере, не приходится.

## **1.2 Исторические аспекты правового регулирования деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами**

В первую очередь, обратим внимание на периодизацию исторических этапов развития миграционного законодательства и государственной политики в данной сфере. По этому поводу существуют различные варианты, которые предлагаются, например, В.М. Моисеенко [32], О.Б. Хоревой [66], В.А. Коробеевым [21] и другими. Так, одним из вариантов зарождения и развития миграционной политики является выделение двух этапов, относящихся к периоду царской России: 1870-1890 гг. и 1890-1910гг. включительно. При этом советский период в качестве периода развития и становления не рассматривается.

Ещё одним вариантом является выделение четырёх этапов развития: «а) дореволюционный (2-я половина XIX века – 1917 г.), б) советский период («довоенная эпоха» – 1930-е годы, и послевоенный период – с 1946 года до

1980-х годов), в) эпоха перестройки (1985 – 1991 гг.) и г) постсоветский период (1990-е годы)» [66, с. 10].

Периодизация этапов, предлагаемая Д.Ю. Гороховым, интересна детализацией современного периода развития России. Так, учёный, кроме дореволюционного (до 1917 года), выделяет советский период (до 1991 года), постсоветский (с 1991 г. по 2006 г.), а также современный (с 2006 года по настоящее время) [11, с. 7]. Интересно отметить, что точка отсчёта современного этапа связана с законодательным и организационным разграничением двух основных субъектов миграционной политики: МВД РФ и ФМС, когда функции по контролю, надзору и предоставлению государственных услуг в сфере миграции был определён ФМС [7] и были приняты определяющие современную государственную миграционную политику федеральные законы [42].

Вызывает интерес и классификация В.А. Коробеева, которые также выделяет четыре этапа: дореволюционный, советский, реформационный (с 1990 г. по 1993 г.), и современный (с 1993 г. по настоящее время) [24, с. 21]. Причины выделения реформационного периода заключается в его переходном характере, нестабильности миграционной политики в указанный период, и, вместе с тем, становлением новой демократической системы в государстве. Становление такой системы и ее дальнейшее развитие обусловлено принятием в 1993 году Основного закона государства, который заложил основы государственного строя и правовой системы России [21, с. 21].

Вместе с тем, для целей настоящего параграфа, представляется целесообразным использовать классификацию, предложенную О.Т. Суюнчалиевой: «1. Дореволюционный период (который, в свою очередь, делится на два подэтапа: а) с 1689 г. по 1819 г. и б) с середины XIX в. – до 1917 г.; 2. Советский период (обобщенный с 1917 г. по 1991 г.); 3. Российский период (с 1992 г. по настоящее время)» [54, с. 41-42].

Отсчёт исторического момента возникновения и зарождения миграционной политики, целесообразно осуществлять с того момента, когда

появилась целенаправленная миграционная политика. В литературе, посвящённой данному вопросу, отмечается, что признаки целенаправленности политики в обозначенной сфере начинают появляться в конце XVII века. Особенность данного исторического периода заключается в активном расширении государственных границ, присоединении новых территорий. В свою очередь, появление новых земель обуславливало проблему их «привязывания» не только силовыми методами, но и способом формирования на этой территории лояльной «базы» населения. Таким образом, использовался человеческий ресурс из наиболее населённых на то время центральных регионов империи [31, с. 80-84].

В частности, как отмечает Е.А. Ионцева, «политика Петра Великого с 1689 по 1725 гг. заключалась в упоре на передовую европейскую мысль с привлечением из-за рубежа лучших специалистов различных областей знания, но, прежде всего, военного» [19, с. 547]. В 1702 году императором был издан Манифест, на основании которого была учреждена «Тайная коллегия военного совета» – орган, к компетенции которого было отнесено решение вопросов о допуске или запрете въезда иностранцев на территорию государства [66, с. 10].

Просматриваются и стимулы, которые предлагались иностранным подданным для их переселения в Россию. Это, в первую очередь, право исповедовать собственную религию, гарантии не ущемления в национальных и культурных правах, отмена ранее существовавшего запрета на свободное посещение иностранцами городов (ранее существовал подобный запрет, своеобразная «разрешительная система» в целях обеспечения режима безопасности). Были решены и многие другие вопросы, связанные с правовым статусом иностранных граждан. Однако назвать такую миграцию массовой не приходится. В большей степени, это были меры, направленные на привлечение высококвалифицированных специалистов того времени. Кроме того, существо взаимоотношений между такими иностранцами и государством заключалось в использовании их знаний, умений и навыков, в обмен которых, последние получали экономическую выгоду и возможности и,

зачастую, впоследствии, иммигрировали в обратном порядке к себе «на родину» [66, с. 10].

Также, следующий период внешней миграции в России связан с периодом правления Екатерины II (с 1762 по 1796 гг.). На данном этапе отмечался низкий для того периода времени естественный прирост населения, и одновременным расширением границ государства, что, как уже указывалось выше, обуславливало необходимость привлечения значительных человеческих ресурсов. Решение данной проблемы заключалось в формировании новой государственной миграционной политики, которая объединяла в себе как внутреннее переселение населения за счёт стимулирования фактором предоставления земли и вольностей (фактически, временное освобождение от крепостного подданства), а также за счёт привлечения иностранных граждан. Отметим, что похожий подход в миграционной политике сохранился и в начале XX столетия, которая была несколько изменена П.А. Столыпиным.

Далее отметим «манифест Екатерины II от 1763 года «О дозволении всем иностранцам, въезжающим в Россию, селиться в разных губерниях по их выбору, их права и льготы», согласно которому, также «была утверждена Канцелярия опекунов иностранных, в задачи которой входило составление планов, удобных к поселению свободных земель и учет товаров, привезенных мигрантами». Кроме того, в миграционной политике проявляются принудительные меры по переселению собственного населения и иностранных граждан, которое осуществляется отдельными «приказами» (специализированными государственными органами).

Как уже указывалось выше, к концу 19 столетия – началу 20-го государственная политика в сфере миграции претерпела некоторые изменения, хотя сама концепция привлечения иностранцев и принуждения внутреннего перемещения населения оставалась прежней. Для внутренних мигрантов были разработаны и внедрены дополнительные стимулы в виду экономического поощрения переселенцев, места для переселения

планировались с учётом административно-территориального планирования малоосвоенных территорий и т.п.

Так, А.Н. Антипов отмечает, что «новый виток активной «внутренней» переселенческой политики Российского государства отмечается в начале XX века. Основным идеологом данной политики выступил председатель (премьер-министр) Совета Министров Российской империи П.А. Столыпин. Осуществляя аграрную реформу (с 9 ноября 1906 г.), Правительство Российской империи преследовало несколько задач, среди которых задачи «геостратегического характера и социально-экономического развития малонаселенных территорий из числа российских поданных». Суть переселенческой политики заключалась в создании из числа переселенцев «надежного русского оплота» на окраинах империи, что позволило бы воспрепятствовать проникновению на Дальний Восток мигрантов из сопредельных азиатских стран. По «задумке» П.А. Столыпина реформы в своей совокупности должны были способствовать укреплению государственного единства и целостности России. При этом такое укрепление должно было осуществляться на основе исторического ядра государственности – русского народа и православия» [2, с. 21-22].

В результате анализа историко-правовой литературы установлен следующий основной перечень государственных органов и институций, на которые возлагалось осуществление государственной миграционной политики:

– Совет министров (Правительство) Российской империи (1861 – 1917 гг.). Данный орган, учитывая собственно самодержавный характер правления в империи, являлся наивысшим органом государственной власти во всех сферах жизни государства. Деятельность Совета носила общегосударственное значение, и он фактически являлся аналогом современного правительства. В связи с этим, вопросы миграции были подвластны Совету исходя из его роли общегосударственного субъекта ответственного за реализацию как

внутренней, так и внешней политики. Совет просуществовал до 1917 года [16, с. 136-139].

Кроме органа «общей компетенции», к которой относился Совет, непосредственной реализацией государственной политики в данной сфере занималось МВД Российской империи, которое как орган просуществовало с начала 19 века и до конца Российской империи. В рамках указанного министерства выполнение полномочий в миграционной сфере было возложено на отдельные подведомственные органы и структуры, а именно:

«— Экспедиция государственного хозяйства, опекунов иностранных и сельских домоводств, в состав которой также входило Управление колоний на местах (создана 4 марта 1797 г., в 1802 г. была включена в состав Министерства внутренних дел, в 1841 г. — упразднена).

— Хозяйственный департамент, существовавший с 4 ноября 1819 г. по 8 апреля 1904 г. К его функциям относились: руководство городским хозяйством, организация снабжения населения продовольствием, усовершенствование земледелия и других отраслей сельского хозяйства, а также организация переселения и устройство колоний. В связи с учреждением Главного управления по делам местного хозяйства, 22 марта 1904 г. этот департамент был упразднен» [31, с. 80].

Кроме того, к государственным органам, выполняющим отдельные задачи в сфере миграционной политики в указанный период, необходимо относить статистическое отделение, на которое возлагались функции по учёту численности пребывающего и убывающего населения, миграционных процессов в масштабах всей Империи, и переселенческое управление. Последний орган был призван выполнять непосредственно государственную политику относительно заселения приоритетных для этих целей районов и территорий в государстве [31, с. 81]. Последний орган также допустимо охарактеризовать как первый специализированный орган по вопросам миграции.



Функции паспортного контроля и выявления правонарушений, связанных с этим, были возложены на Министерство полиции Российской империи, которое просуществовало небольшой период времени (с 1811 г. по 1819 г.) и не оставило существенного «следа» в истории государственного регулирования миграционных процессов России [57, с. 253-254].

Также, как отмечает О.Т. Суюнчалиева, «параллельно с Министерством внутренних дел, функции по регулированию миграционных процессов на территории Российской империи осуществляли: Главный комитет по устройству сельского состояния (с 19 февраля 1861 г. до 1882 г. – отвечал за выдачу переселенцам свободных казенных земель), Главное управление по делам местного хозяйства (с 22 марта 1902 г. по 1917 г.) и Казенные Палаты губерний (действовали с 1775 г. по 1917 г.) – перечисляли налоги и подати за переселенцами по местам их вселения» [54, с. 41].

С 1809 года в Российской Империи впервые были образованы адресные конторы – государственные органы, на которых возложены полномочия по осуществлению миграционно-паспортного контроля за населением, пребывающим в пределах определённого населенного пункта или района. Такие конторы, сначала были образованы в наиболее крупных и значимых городах – в Санкт-Петербурге и в Москве.

С середины и до конца XIX века «основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи, являлся «Устав о паспортах и беглых», принятый в 1833 году при правлении Николая I (полное название данного правового документа – «Устав о паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражей, и о ссыльных»)» [58]. Рассмотрим отдельные его положения. Вводились так называемые печатные паспорта (в других городах действовали рукописные варианты), в т. ч. для приезжих и работающих по найму в обеих столицах неместного населения. Кроме того, в ст. 317 Устава было закреплено правило о запрете для отлучения со своего места жительства без получения специального узаконенного вида или паспорт, владельцам любых постоянных

дворов и домовладений было предписано сообщать о прибытии любого постояльца и запрещалось вселять лиц, которые не предоставляли такому владельцу паспорт.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод о том, что основы миграционного учета, системы органов государственной власти на которые возложены полномочия по реализации политики в сфере миграции, зародились в середине XIX века. В целом функции данных органов аналогичны современным функциям ГУВМ МВД России, что может свидетельствовать об их исторической обусловленности и «естественном» происхождении вытекающим из потребности государственного управления общественными процессами. Эти функции относились к выполнению задачи по фиксации и обобщению информации о месте проживания и месте пребывания, как иностранных подданных, так и собственных граждан.

Что касается органов государственной власти, которые были наделены компетенцией в данной сфере, то основную и наиболее значимую для сферы миграции часть функций выполняло МВД Российской Империи. В структуре данной организации были созданы и длительное время функционировали специальные подразделения, к задачам которых относилось осуществление переселенческой политики, учет миграционных процессов, хранение и анализ статистической информации, подготовка проектов нормативных правовых актов в сфере миграции. Функции же остальных органов власти, носили вспомогательный характер.

Далее обратимся к советскому периоду развития и становления миграционных органов. О.Т. Суюнчалиева отмечает, что в период существования советской власти «проблема миграции населения как добровольной (трудовой), так и вынужденной (беженцы) находилась в центре социально-политической жизни западноевропейских стран. Население же бывшего Советского Союза практически не принимало участия в международных миграционных процессах. В период с 1920 по 1935 годы, усилия советского государства были направлены на запрещение эмиграции

(внешней миграции). Внутренняя миграция же осуществлялась в основном в виде переезда населения из деревни в город, из одной республики единого Союза в другую» [54, с. 41]. Не отрицая данное утверждение, отметим, вместе с тем, установленные исторические факты, связанные с «раскулачиванием», депортацией целых народов и т.п., что в целом также необходимо отнести именно к миграционным процессам, которые контролировались и направлялись самим государством. В частности, В.Д. Самойлова характеризует миграционную политику СССР как такую, которая основывалась «на принципах преемственности государственного регулирования переселений», где «доминировало централизованное руководство» [48].

В последующие годы, фактически на протяжении всего периода существования советской власти в России, главной задачей внешней миграционной политики, было обеспечение так называемого «железного занавеса». Справедливо также отметить, что сам факт существования такого «занавеса» предполагал собой аналогичные меры со стороны большинства государств противоположного «блока». Причины таких мер лежали исключительно в военно-политической сфере. Ограничения касались как запрета на выезд из СССР, так и общего запрета на въезд в государство иностранцев, который фактически имел разрешительно-индивидуальный характер. Кроме того, в предвоенные десятилетия, а также в первые послевоенные годы, наблюдалась жесткая политика переселения населения из одних регионов государства в другие, в том числе по национальному признаку (переселение этнических украинцев и поляков в приграничных регионах СССР и Польши, депортация крымских татар и т.п.). Кроме того, жесткие командно-административные меры применялись при ограничении миграции сельского населения в городах и населённых пунктах, в 1932-1933 годах и в послевоенные годы, когда наблюдался массовый голод на территории Украины и Поволжья. Основными субъектами миграционной политики в указанный период выступало НКВД, а в последующем – МВД [48].

Также, «в советский период, заметным этапом в истории формирования и деятельности миграционных подразделений стала передача в ведение НКВД иностранных отделов и столов исполнительных комитетов, которые до этого времени подчинялись органам ОГПУ. На основе постановления СНК СССР от 4 октября 1935 года, в Главном управлении милиции, управлениях милиции республик, краев и областей были созданы отделы, отделения и группы виз и регистрации иностранцев (ОВиР)» [7, с. 12-13]. Оба государственных органов в период 30-40-х годов XX столетия действовали независимо друг от друга, не пребывая в подчинённости. В последующие периоды, советское руководство неоднократно «переформатировало» структуру и систему государственных органов ответственных за осуществление миграционной политики, паспортного контроля [46].

Также необходимо отметить, что в период СССР, важное значение в осуществлении миграционной политики, составляющей частью которой является осуществление паспортного контроля, имело привлечение общественности к выполнению задач по охране общественного порядка. Правовым основанием для такой деятельности было принятое в 1959 году Советом министров СССР специальное постановление. В связи с этим, из ответственных и наиболее инициативных граждан в крупных городах и населенных пунктах были сформированы специализированные группы и привлечены внештатные сотрудники. Также, для целей паспортного контроля были задействованы домовые, уличные и квартальные комитеты [48].

Перечень и структура органов власти, на которые возлагались функции по реализации государственной миграционной политике, постоянно изменялись и оптимизировались. Так, за период СССР к таким органам можно было отнести: «иностранные отделы и столы исполнительных 68 комитетов при НКВД (до 1946 г.) и МВД (до 1950-х гг.), Центральная коллегия по делам пленных и беженцев НКВД – МВД РСФСР (до 1950 гг.), Главное управление исправительно-трудовых лагерей и колоний при МВД СССР (с 1949 года), Центральное Статистическое управление СССР и Статистический отдел при

НКВД – МВД СССР, Отделы виз и регистрации ОВИР при МВД СССР (с 1970 г. по 1991 г.), Министерство труда СССР, Комиссия Советов министров РСФСР по оказанию помощи беженцам (с 1987 по 1991 гг.)» [31, с. 86-87].

В результате проведённого анализа установлено, что за период существования целенаправленной государственной миграционной политики, был накоплен достаточный исторический, управленческий, и правоприменительный опыт, который может и должен служить основой для построения современной системы органов миграционной политики в России. В частности, для целей современного строительства системы миграционных органов, можно использовать следующие, основанные на проведенном анализе, рекомендации:

– Необходимо разработать и принять единый федеральный законодательный акт, который бы предметно регулировал вопросы внутреннего переселения в России. Необходимость принятия такого нормативного правового акта обусловлена тем, что у России на протяжении нескольких лет на высшем государственном уровне декларируется цель обеспечить развитие малозаселенных территорий. Иными словами, обеспечение процессов внутренней миграции в данные регионы является одной из задач и приоритетов государства. Вместе с тем, комплексного и предметного законодательного регулирования вопросов управления такими миграционными процессами не существует. Может быть, по этим причинам такая политика до настоящего времени и не возымела должных результатов. Во исполнение данного закона целесообразно принять и периодически пересматривать «Программу внутренней миграции населения России».

– Еще одним направлением заимствования может выступать создание в структуре главного органа исполнительной власти в сфере миграции – ГУВМ МВД России (по аналогии с переселенческими управлениями и отделами в МВД Российской империи, на него будут возложены функции координационного характера в отношении всех органов государственной власти, задействованных в процессах содействия переселению, согласование

распределения финансирования на эти цели, постоянный мониторинг и анализ соответствующих процессов, реализация функций взаимодействия и т.п.

### **1.3 Конституционно-правовая природа миграционной деятельности органов власти в зарубежных странах**

Одним из наиболее показательных примеров миграционной политики в западных государствах является опыт Европейского союза (далее – ЕС), который может быть полезен как с точки зрения наличия возможных проблем в ней, так и с точки зрения заимствования определенного опыта [71, с. 56]. Как известно регулирование миграционных процессов в ЕС зависит от политической и социально-экономической обстановки в самом государственном образовании, которое выражается в отсутствии единства у его членов относительно единого подхода к внешней миграции, вызванной кризисом на Ближнем Востоке с 2012 года по настоящее время [70, с. 27]. Что касается внутренней миграции, то в пределах Шенгенской зоны она ни каким образом не ограничена [68, с. 325].

Что касается конкретных государств, то, «рассматривая модели миграционной политики, которые применяются в странах Западной Европы, отмечаем, что они дифференцируются в зависимости от целеполагания мигрантов, прибывающих на территорию Шенгенской зоны, их этнической принадлежности и способности к интеграции в принимающее социальное общество» [15, с. 18]. Среди учёных, занимающихся сравнительно-правовыми или компаративистскими исследованиями моделей миграционной политики существующий европейский «опыт» в этом направлении условно разделяется на три модели: модель этническая, модель республиканская и модель мультикультурная [56, с. 37-39].

Как объясняют учёные, этническая модель миграционной политики заключается в создании облегчённых условий для притока мигрантов и для предоставления им гражданства, исходя из «закона крови», т.е. связанных

родством, происхождением с соответствующим государством (родились в государстве от его граждан, состоят в родственной связи с гражданами государства, как правило, в близкой, могут подтвердить национальные корни, сходны с «титულიной» нацией государства и т.п.). Кроме того, для внешних мигрантов выдвигается условие полной ассимиляции в обществе такого государства, выполнение ряда существенных требований по этому поводу (например, в Германии существует требование поддержания культурных традиций и обычаев), прожить определённый временной период в государстве. Что касается так называемой «республиканской» модели миграционной политики, то при таком подходе, во главу ставится отношение мигранта к политической системе, к государству и к обществу в целом: лица, желающие приобрести гражданство государства должны полностью принять государственные и общественные устои [56, с. 37-39].

Кроме того, С.А. Трыканова отмечает, что «в некоторых странах, устанавливающих данную модель, действует «закон почвы», согласно которому все, кто родился на их территории, получают гражданство автоматически, вне зависимости от родовой принадлежности их родителей (например, Франция). Мультикультурная модель основывается на идее о том, что культурные обычаи и этническая принадлежность не имеет значения, а особую роль в интеграции переселенцев играют принимаемые государством меры по обеспечению условий «институционализации» иммигрантской культуры и религии (например, Нидерланды). Условно, все модели можно обозначить как «политика национальности», «политика ассимиляции» и «политика интеграции». Данная классификация моделей, приводимая в работах, является классической, и выражает общие тенденции российских правоведов в изучении зарубежного опыта. Наряду с этим, как видится, следует пересмотреть позицию по отношению к этнической модели, поскольку в реалиях сегодняшнего времени, она потеряла актуальность из-за перехода многих стран к мультикультурной политике» [56, с. 41].

В несколько изменённом виде классификацию моделей государственных политик в миграционной сфере приводят О.С. Выхованец и С.Н. Градировский, которые утверждают о существовании трёх моделей миграционных политик, акцентируя внимание на том, что при «формировании и реализации основных направлений, многие государства исходят из позиций привлечения высококвалифицированных мигрантов, обеспечения всех необходимых условий для беженцев и вынужденных переселенцев, введения балльной системы отбора (где главным критерием выступает знание языка страны, в которую они прибывают)» [10, с. 106]. Действительно, во многих примерах, когда государство в целом применяет весьма жёсткую миграционную политику, предусматриваются исключения, которые касаются высококвалифицированных специалистов, лиц, желающих инвестировать в национальную экономику и т.п. Необходимость создания специальных условий для лиц, являющихся беженцами или вынужденными переселенцами, продиктована, прежде всего, гуманизмом в государственной политике (помощь «нуждающемуся»), а также международными обязательствами государств в соответствующем направлении [67, с. 15].

Кроме того, О.С. Выхованец и С.Н. Градировский выделяют три вида зарубежной миграционной политики: «расселенческую, интеграционную и натурализационную» [10, с. 285]. Интеграционная политика объясняется как желание государства обеспечить приток национально и культурно идентичных граждан на свою территорию (т.е. «сограждан», лиц титульной национальности постоянно или временно проживающих за пределами государства и т.п.). В этой связи, облегчаются или создаются дополнительные условия для успешной миграции в государства лиц, которые владеют национальным языком, знакомы и лояльно относятся к местным культурным традициям и обычаям, а также в целях воссоединения разлучённых семей, признание браков смешанного по гражданскому характеру состава и т.п. В свою очередь, особенность политики натурализации заключается в придании мигранту полноценного гражданско-политического статуса, в результате



которого он становится полноправным членом общества [10, с. 286]. Как правило, такая политика не связана с выдвижением к потенциальному мигранту требований относительно его национальности, культурных и традиционных «фильтров». Расселенческая политика заключается в определении регионов приоритетного поселения мигрантов. Как правило, это регионы, которые нуждаются в привлечении низкооплачиваемой рабочей силы, малозаселённые регионы и т.п. Основной категорией таких мигрантов выступают трудовые мигранты (среди прочего, временные трудовые мигранты, сезонные), беженцы, а также лица, прибывшие на обучение и т.п. В целом, необходимо отметить, что модели переселенческой политики в целом соответствовала политике Российской империи в начале XX века [69, с. 178].

И.А. Цапенко по результатам исследования миграционной политики США, Канады и западноевропейских государств, выделяет следующие наиболее типичные модели государственной политики в данной сфере: «американскую (нацеленную на переселение беженцев, легализацию нелегальных мигрантов и содействие их интеграции в американское общество – США, Канада), французскую (характеризующуюся наличием разветвленной системы по приему, обустройству и интеграции прибывающих беженцев (при определении гражданства, первоочередное значение придают месту рождения (принцип *jus solis*) – Франция и Великобритания)) и германскую (основное внимание уделяется приему и интеграции переселяющихся в эту страну этнических немцев (при определении гражданства мигранта принимают во внимание национальность и главную роль при этом играют доказательства его происхождения от той или иной этнической группы (принцип *jus sanguinis*) – Германия и страны Южной Европы)» [35, с. 4].

В США особенностью миграционной политики является то, что «цели, задачи и методы проведения иммиграционной политики в США на протяжении более чем двухсотлетней истории менялись в соответствии с интересами развития экономической системы, внешнеполитического положения США и отношения к иммигрантам в американском обществе. В

настоящее время, по мнению М.М. Иванова, миграционная политика страны направлена на решение следующих задач: «обеспечение притока квалифицированных специалистов»; «создание новых рабочих мест и привлечение инвестиций»; обеспечение прав личности на воссоединение семьи; поддержание «этнического баланса»; выполнение международных обязательств по предоставлению убежища; борьба с нелегальной иммиграцией и ограничение въезда лиц, представляющих опасность для благополучия страны» [35, с. 5].

Французская модель государственной политики в сфере миграции заключается в следующем: «иммиграция рассматривается как важный элемент отношения Европы со странами происхождения мигрантов, где основным приоритетом является содействие экономическому развитию Европейского союза» (Франция, Великобритания и др.)» [55, с. 211]. Что касается Германии, то её миграционную политику можно охарактеризовать как интеграционную, поскольку она преследует своей целью, прежде всего, интеграцию в общество приезжающих мигрантов. Цель государства в таком случае следующая: «миграция иностранцев в Германии направлена на содействие их равному участию в социальной, экономической, культурной и политической жизни страны. Ключевую роль в этом процессе играет знание языка» [17, с. 2].

Рассмотрение обозначенных подходов и моделей миграционной политики позволяет сделать общий вывод о том, что все они без исключения, основаны на целеполагании, системном управлении в сочетании с последовательно осуществляемыми во исполнение поставленных задач мероприятиями, реализация которых возлагается на специально уполномоченные государственные органы. Подход к осуществлению государственной политики в сфере миграции формируется посредством изучения и анализа миграционной среды, прогнозирования возможных негативных и позитивных последствий, которые с большей долей вероятности могут наступить в результате изменения интенсивности процессов миграции, активное задействование в данной работе научного сообщества, экспертов,

представителей общественных организаций. На основании этого, разрабатываются и принимаются стратегические решения и цели.

При этом, как отмечает О.Т. Суюнчалиева, «в настоящее время, все больше стран стали придерживаться интеграционной модели миграционной политики, нацеленной на «вхождение» и легализацию иностранных граждан в принимающее общество, с сохранением культурных особенностей, которые не «вредят» национальной безопасности. Считаем, что значительный и положительный опыт по регулированию миграционных процессов и интеграции иностранцев, накоплен в США, где распространено применение специальных программ, среди которых регуляризация и легализация мигрантов. Самой неудачной миграционной политикой является та, которая осуществляется во Франции, поскольку на сегодняшний день ассимиляция выходцев из стран Северной Африки и Ближнего Востока привела к стиранию «французской» идентичности, к делению общества на этнические группы и неуправляемости миграционных процессов» [49, с. 256].

В подведение итогов написания настоящего раздела отметим, что возможные направления заимствования позитивного опыта иностранных государств, связаны с опытом стабилизации миграционных процессов, когда ранее бесконтрольный и, в значительной степени, маргинальный процесс нелегальной миграции постепенно преобразовывается в легальный и подконтрольный государству.

В связи с этим, полезным будет рассмотрение опыта США по применению регуляризационных (легализационных) программ. Такие программы в США приобрели значение основного государственно-властного регулятора миграции.

## **Глава 2 Конституционно-правовое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции**

### **2.1 Конституционно-правовые источники, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции**

Для начала необходимо определить содержание термина «конституционно-правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в миграционной сфере». По этому поводу в науке существует дискуссия, в подробности которой мы не будем вдаваться, поскольку это не является основной задачей настоящего параграфа. За основу будет взят подход, согласно которому указанная категория определена как «совокупность юридических форм и способов выражения конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в миграционной сфере, определяющих концепцию, характер и организацию деятельности уполномоченных органов исполнительной власти» [8, с. 188].

О.Т. Суюнчалиевой отмечается, что «в механизм конституционно-правового регулирования миграционной деятельности органов исполнительной власти России входят следующие элементы:

- конституционно-правовые источники;
- субъекты (органы законодательной и исполнительной власти) и объекты (граждане страны и иммигранты, а также лица без гражданства) миграционной деятельности;
- межведомственное и межгосударственное взаимодействие;
- общие и специальные гарантии защиты общечеловеческих прав и свобод;
- политико-правовые, социально-экономические и иные методы и средства осуществления миграционных задач государства» [54, с. 253].

И.Н. Сивкова отмечает, что деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции основывается на определённых принципах, главные из которых закреплены в Конституции РФ и в основных ФЗ в миграционной сфере. При этом, такие принципы, по мнению И.Н. Сивковой, должны обеспечить выполнение следующих задач: «обеспечить целостность и стабильность системы федеральных органов исполнительной власти», в том числе и в сфере миграции» [55, с. 51]. Что касается самих принципов, то последние условно разделяются на принципы конституционные, и на принципы общеправовые. Подобное деление принципов используется с применением в качестве классификатора источника, в котором они закреплены. Соответственно, конституционные – закреплены в Конституции, общеправовые – в других источниках. Подобный подход признаётся такими учёными, как О.В. Губина, А.В. Сокольникова, И.Н. Сивкова и Д.С. Выголовский [12, с. 194], [47, с. 198]. [55, с. 37], [9, с. 112].

Существует и альтернативная концепция принципов миграционной политики, согласно которой, принципы делятся на «конкретные» и «косвенные». Сторонниками подобного деления принципов выступают Т.Н. Балашова, Н.В. Васильева, К.Д. Галиахметова, Т.В. Кочукова и другие [4], [7, с. 12], [14, с. 10], [27, с. 164]. Конкретные принципы – это те, которые закреплены в актах федерального миграционного законодательства, и непосредственно относятся к деятельности в миграционной сфере и не распространяются на другие регулируемые сферы общественных отношений. Косвенные принципы – это те, которые влияют на сферу миграции не прямо, а в связи с тем, что имеют общее действие и направлены на правовую систему государства в целом.

Отмечается, что «анализ норм Конституции и федерального законодательства, дает основания делить конституционно-правовые принципы миграционной деятельности государства на общие принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации («верховенство Конституции РФ и федерального законодательства»; гарантированность и

«защита прав и свобод человека и гражданина»; «гармонизация интересов личности, общества и государства»; «соблюдение норм национального и международного права») и специальные принципы (законность правового регулирования миграционных процессов; дифференцированный подход к решению вопросов в определении режима въезда, пребывания и проживания в Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства» [27, с. 144].

Также, в результате проведенного анализа нормативно-правовых актов на предмет их регулирования миграционных процессов, установлен следующий перечень источников правового регулирования в данной сфере (В зависимости от их юридической силы):

«– Конституция Российской Федерации, определяющая базисные положения формирования нормативного законодательства, систему федеральных органов исполнительной власти, вопросы разграничения полномочий и компетенции, основные направления деятельности уполномоченных органов, вопросы взаимодействия и международного сотрудничества (ст. 10, ч. 4 ст.15, ст. 27, ч.1 ст. 63 Конституции РФ);

– Международные правовые акты и документы, содержащие основные положения о мигрантах и гарантиях обеспечения их прав и свобод (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Декларация ООН о территориальном убежище 1967 года, Билль о правах человека (который включает Всеобщую декларацию прав человека, Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в котором они проживают от 1985 года), Конвенции ООН о статусе беженцев от 1951 года, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов от 1977 года, международная конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей» от 18 декабря 1990 года), а также договоры Российской Федерации, регламентирующие вопросы взаимодействия между зарубежными государствами, участвующими в миграционном процессе, в том числе:

Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительствами стран Содружества Независимых государств (далее СНГ) о взаимных безвизовых поездках граждан и соглашения о реадмиссии, договоров о возврате, транзите и приеме незаконных мигрантов;

– Федеральные конституционные законы и федеральные законы Российской Федерации, регламентирующие вопросы «гражданства, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства (от 15 августа 1996 г. № 114 - ФЗ; от 24 мая 1999 г. № 99 - ФЗ; от 25 июля 2002 г. № 115 - ФЗ, от 18 июля 2006 г. № 109 - ФЗ; от 31 мая 2002 г. № 62 - ФЗ и др.)» [54, с. 66].

Также, выделяется «уровень Указов Президента РФ, «определяющие систему и структуру федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции, а также основные направления миграционной деятельности (например, Указ от 21 мая 2012 г. № 636, Указ от 1 марта 2011 г. № 248, Указ от 15.01.2013 г. № 30 и др.)» [54, с. 66].

Следующим уровнем правового регулирования выступают «постановления Правительства Российской Федерации, закрепляющие положения о порядке предоставления визы для иностранных граждан и утверждения перечня территории Российской Федерации с регламентированным посещением иностранных граждан, а также уточняющие меры по проведению мониторинга по реализации нормативно-правовых актов с выявлением проблемных аспектов в деятельности исполнительных органов (например, Постановления: от 26 мая 2009 г. № 450, от 13 июля 2012 г. № 711 и др.)» [54, с. 67].

Свою «нишу» занимает и региональное законодательство, к которому отнесены «Конституции, уставы, законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, закрепляющие вопросы: проведения региональной миграционной политики; определения количества квот для занятости иностранных рабочих; обеспечения мероприятий по содействию

добровольному переселению соотечественников; выработки предложений по совершенствованию государственной политики в сфере миграции с учетом выявленных в правоприменительной практике региона пробелов и правовых коллизий» [3, с. 45].

Важное значение имеют и «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которые закрепляют механизм реализации миграционных задач, непосредственно возложенных на конкретные уполномоченные органы, где также указываются условия и способы осуществления межведомственного взаимодействия по осуществлению государственной политики по регуляризации миграционных процессов и недопущению нарушения миграционного законодательства (например, Совместный приказ МВД РФ и Федеральной миграционной службы от 12 октября 2009 г. № 758 / 240)» [3, с. 46].

Были приняты «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» 2004 г. На основании Указа Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 [3, с. 46] была создана ФМС к компетенции которой, в силу перечисленных источников, возлагалось выполнение функций государственного органа исполнительной власти, который осуществлял правоприменение норм миграционного законодательства в данной сфере, контрольно-надзорная деятельность за соответствующими процессами, а также выполнении функции по оказанию государственных услуг для граждан и юридических лиц в соответствующей сфере [36].

Последние на данный момент изменения организационного характера в структуре миграционных органов датируются 2016 годом. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 была упразднена Федеральная миграционная



служба, а ее полномочия были переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что в 2012 году была принята и действует до настоящего момента Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Концепция). Отмечается, что данный документ формировался на протяжении длительного периода времени (с 2005 года). На тот момент, разработка миграционной концепции осуществлялась в рамках единой обширной социально-экономической стратегии развития государства. Из этого можно сделать закономерный вывод о том, что миграционная политика государства является составляющей частью его социально-экономической политики как более «обширного» явления.

В создании миграционной Концепции принимали участие представители таких государственных органов, как Общественная палата, специальная трёхсторонняя комиссия, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, а также правительственная комиссия по правам человека и т.п. [23]

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р утвержден План мероприятий по реализации первого этапа Концепции в период с 2012 по 2015 гг., где запланировано создание «информационно-аналитической системы для обеспечения миграционной деятельности полномочных органов, центров медицинского освидетельствования мигрантов, а также инфраструктуры для проживания иностранных рабочих на основе частно-государственного партнерства» [23].

В свою очередь второй и завершающий этапы предполагают под собой мониторинг введённых на первом этапе программ и в качестве завершения процесса – подведение его итогов, что в свою очередь предусматривает возможность корректировки соответствующих мероприятий.

Вместе с тем, несмотря на то, что рассматриваемая Концепция является первой в своём роде, в среде специалистов и ученых нашлось немало её

критиков: «в ней не предусмотрены основные механизмы реализации миграционной политики с поправкой на усиление правоохранительной составляющей, не учтены позиции правового регулирования и развития национального законодательства в сфере миграции. Также, Концепция предусматривает систему квотирования, от которой предлагали отказаться как специалисты, так и правоведаы, поскольку данная система в условиях интенсификации миграционных процессов на территории Российской Федерации себя не оправдала, выявив ряд правовых и коррупционных проблем» [28, с. 22].

Имеет место «неправильный подход для создания легального и прозрачного рынка труда». Если государство хочет бороться с нелегальной миграцией на самом деле, то «оно должно избавиться от института квот как такового» [28, с. 22].

Таким образом, необходимо констатировать, что конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в миграционной сфере, несовершенны и требуют своего реформирования. В качестве таких мер, предлагается разработка и принятие Миграционного кодекса Российской Федерации и федерального законодательства во исполнение его положений, а также отдельного федерального закона, который внесёт изменения в уже действующее федеральное законодательство в связи с принятием указанного кодекса.

В МК РФ предлагается установить и закрепить правовой статус, цели и задачи деятельности, структуру миграционных органов, выполняемые ими функции, формы взаимодействия друг с другом, система правовых средств обеспечения реализации миграционной политики государства, система мер направленных на защиту и обеспечение миграционных прав, свобод и законных интересов как собственных, так и иностранных граждан, лиц без гражданства.

## **2.2 Основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции**

Проведенный анализ юридической литературы показывает, что с научных позиций система федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции изучена недостаточно полно. Отмечается, что «в дискуссионной полемике ученых и правоведов все чаще рассматриваются вопросы об определении сущности миграции и миграционных потоков, а также проблемы выделения миграционного законодательства в отдельную отрасль права. Тогда как, вопросы формирования и структурирования компетентных органов исполнительной власти, соотнесения и разграничения полномочий между субъектами миграционной деятельности до сих пор остается малоизученным» [45, с. 22-23].

Основные направления деятельности субъектов миграционной политики осуществляется в рамках и в пределах их компетенции. При этом, такая категория, как «компетенция» кроме своей государственно-властной, управленческой характеристики, имеет и непосредственно юридическое содержание (правовое). Субъект миграционной политики не только вправе, но и обязан реализовывать свою компетенцию в миграционной сфере, уклонение от реализации такой политики, не допускается. Руководители соответствующих государственных органов, их должностные лица подотчётны и ответственны за своевременность и качество выполнения полномочий в рамках компетенции соответствующего государственного органа [23].

О.Т. Суюнчалиева приходит к выводу о том, что «современные представления о функциях органов исполнительной власти в сфере миграции базируются на следующем. Во-первых, функции, или основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции, являются важнейшей составляющей правового положения, показывая, какими методами реализуются те или иные задачи в области миграции. Каждая задача, как правило, решается путем практической реализации нескольких функций. Во-вторых, функции данных органов исполнительной власти в силу их важности

и значимости подлежат законодательному закреплению и требуют четкого определения в целях совершенствования их правового регулирования» [54, с. 77].

Полномочиями в сфере миграции наделено значительное количество федеральных органов исполнительной власти.

Так, в соответствии с Положением о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 6103, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет в пределах реализации им полномочий по выработке и реализации государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в сфере внешней трудовой миграции и трудовых отношений с иностранными гражданами.

Следующим федеральным органом исполнительной власти, обладающим полномочиями в сфере миграции, является Министерство образования и науки Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 4664, Министерство в части реализует полномочия по определению:

- порядка приема на обучение по образовательным программам каждого уровня образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства, предельное количество образовательных организаций высшего образования, в которые поступающий на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета вправе подать заявления одновременно, и количество специальностей и направлений подготовки, по которым он вправе участвовать в конкурсе);
- порядка отбора иностранных граждан на обучение в пределах квоты, установленной Правительством Российской Федерации, а также предъявляемые к ним требования;

- порядка и критериев отбора федеральных государственных образовательных организаций, на подготовительных отделениях и подготовительных факультетах, которых имеют право на обучение иностранные граждане, поступающие в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты, по дополнительным общеобразовательным программам, обеспечивающим подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, и перечень указанных образовательных организаций;
- требований к освоению дополнительных общеобразовательных программ, обеспечивающих подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке;
- перечня документов, прилагаемых к заявлению о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации, порядок и сроки проведения экспертизы иностранного образования и (или) иностранной квалификации, а также форма свидетельства о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации и технические требования к нему и др.

Министерство иностранных дел Российской Федерации также обладает полномочиями в сфере миграции. Согласно Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 8655, МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

В задачи Министерства входят:

- разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;
- реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации и Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденными Президентом Российской Федерации;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- обеспечение взаимодействия Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями в сфере содействия международному развитию;
- обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене и др.

Подводя итог, следует отметить, что, устанавливая компетенцию того или иного федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, государство уполномочивает его на совершение определенных действий, вводя, таким образом, его деятельность в определенные рамки.

В результате проведенного анализа, установлено, что необходимость распределения компетенции между различными субъектами миграционной политики, обуславливает необходимость построения критериев исходя из которых данная компетенция должна быть распределена. В частности, ведущим и основным органом государственной власти в миграционной сфере должно быть, собственно, ГУВМ МВД России. Также именно на ГУВМ МВД России должны быть возложены обязанности по координации деятельности других государственных органов, реализующих политики в сфере миграции.

Что касается оказания государственных услуг, то последние должны оказываться теми ведомствами и учреждениями, к компетенции которых отнесено ведение соответствующих вопросов.

В целях решения проблемы разграничения полномочия между органами, реализующими компетенцию в сфере миграционной политики, отдельными учёными предлагается разработать и принять специальный ФЗ, посвящённый вопросам разграничения таких полномочий. Так, С.О. Тагиева предлагает следующую структуру подобного закона: перечень нормативных правовых источников регулирования деятельности в сфере миграции, функции каждого субъекта миграционной политики, определение терминов, используемых в данной сфере в аспекте разграничения их полномочий. Также, указывается на необходимость разработки и принятия «Миграционного кодекса РФ». Цель принятия кодекса: исключение образования коллизий и унификация законодательства [55, с. 253-254]. Рассматривая данное предложение, отметим следующее.

Во-первых, если и принимать отдельный федеральный закон по разграничению компетенции федеральных органов в сфере миграции, необходимо дать определение таких органов и их перечень (в настоящий момент, ни дефиниции, ни перечня в законодательстве нет).

Во-вторых, принятие отдельного ФЗ по разграничению компетенции в миграционной сфере теряет свою актуальность, если за основу брать принятие единого Миграционного кодекса. По смыслу традиционных подходов к содержанию правового регулирования такого источника права, как кодекс, в нём как раз и должна разграничиваться такая компетенция, определяться принципы её разграничения, определяться понятие государственных органов в миграционной сфере и т.п. Также, является спорной необходимость разграничивать компетенцию именно в федеральном законе, поскольку такая компетенция в большей степени разделяется посредством издания Указов Президента или постановлений Правительства.

В связи с этим, более целесообразным выглядит именно издание совместного нормативного правового акта по данному вопросу. Такая необходимость существует, поскольку дублирование полномочий, выполнение государственными органами не свойственных им функций является давним недостатком отечественной правовой системы и государственного управления в целом.

Например, А.В. Колокольцев в своём диссертационном исследовании отмечает, что «в Российской Федерации отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, что приводит к дисбалансу интересов федерального центра и регионов в сфере миграции. Имеются лишь косвенные пути определения воли конституционного законодателя по данному вопросу» [21, с. 15].

Далее отметим, что в науке существует достаточно распространённый подход, согласно которому совершенствование компетенции государственных органов в сфере миграции целесообразно посредством заимствования наиболее успешного зарубежного опыта, а также посредством наращивания объёмов международного сотрудничества в миграционной сфере.

В качестве примера такой позиции, отметим А.Н. Порохову, которая полагает, что избежать дальнейших ошибок в данной сфере, поможет такое установление отечественной миграционной политики, согласно которой они выстраиваются «в соответствии с нормами международного права и на основе опыта западных стран» [30, с. 14].

Отметим, что подход, который предполагает заимствование передового зарубежного опыта для целей развития отечественной правовой системы, имеет свои очевидные преимущества. Как известно, сравнительно-правовые исследования помогают изучить как успешный, так и ошибочный опыт государственно-правовой политики, сравнить социально-экономические и



политические условия, в которых такая политика реализовывалась и ее результативность.

Кроме того, решение проблемы характерной для многих государств мира, будет намного эффективней, если они будут осуществляться сообща, т.е. на принципах кооперации и координации, разработки единых подходов и принципов. В связи с этим, отдельным направлением совершенствования отечественной политики является имплементация международных стандартов в миграционной сфере. Очевидным недостатком такого подхода может быть «слепое» копирование и заимствование целых «блоков» норм и правил, которые вряд ли покажут свою эффективность без учета специфики отечественной «среды».

В качестве третьего подхода к совершенствованию отечественной миграционной политики, можно указать на приоритет прав и свобод иностранных граждан в России. Фактически речь идёт о максимально возможном смягчении миграционной политики государства, миграционных «фильтров» и т.п. В результате этого, в качестве цели, которую необходимо достичь, будет являться формирование в обществе уважительного отношения к мигранту (прежде всего, к трудовому).

Ещё одним сторонником приоритетности данного направления в совершенствовании государственной миграционной политики выступает И.Н. Сивкова, которая отмечает, что защита прав и свобод должна выступать в качестве основной направленности деятельности органов исполнительной власти [15, с. 15]. Другой учёный, Д.П. Дежина указывает на необходимость разработки и утверждения конституционно-правового статуса мигранта. При этом основой такого статуса должны выступать основополагающие принципы взаимодействия государства и личности, закреплённые в отечественной Конституции [33, с. 13-20]

Однако, приоритет прав и свобод человека, в т. ч. иностранца, не означает вседозволенность и отсутствие их границ. В частности, на это указывает А.А. Пономарёв, который указывает, что, как и для других граждан,

правовой статус иностранцев должен содержать в себе возможность его ограничения, в т. ч. обусловленную особенностью отсутствия между иностранцем и Российской Федерацией специфической правовой связи [34, с. 5].

Стоит также отметить, что обеспечение надлежащего уровня прав и свобод иностранцев на территории России представляет собой ценность не только с точки зрения ценности таких прав в целом, но и с точки зрения создания благоприятных условий для внешней миграции. Иными словами, для иностранного гражданина намного привлекательней будет та местность, то государство, в котором для последнего созданы надлежащие, общепринятые на мировом уровне, гарантии прав и свобод человека и гражданина [39, с. 14].

Оценивая рассмотренный подход к приоритетным целям формирования государственной миграционной политики, отметим, что такой подход имеет свои очевидные сильные стороны. Также необходимо понимать, что государственное управление в миграционной сфере, как и любая другая управленческая деятельность, основано на общих конституционных принципов, одним из основных, при этом, является принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим, неизбежно совершенствование государственной политики в миграционной сфере, которое связано и с усилением правоохранительной составляющей деятельности субъектов миграционной политики. В подтверждение такого вывода, среди прочего, укажем на постановление Конституционного Суда РФ № 8 - П от 4 апреля 2002 г. В котором указано, что государство посредством деятельности его органов, обязано «обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей, среди которых на первом месте – ценность человеческой личности, ее права и свободы» [35].

В целом, возвращаясь к первому подходу, необходимо согласиться, что эффективность государственной политики в сфере миграции, во многом зависит от качества исполнения обязанностей должностными лицами органов, являющихся субъектами миграционной политики. От качества

государственно-управленческой деятельности, от уровня координации и взаимодействия между ними.

Таким образом, безусловно, в процессе совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции должны гармонично использоваться такие направления, как повышение качества и эффективности правоприменения уже существующих правовых норм, заимствование и апробирование применительно к отечественным условиям передового опыта зарубежных государств, усиление правоохранительной функции субъектов миграционной политики в отношении иностранных граждан, имплементация мировых норм и стандартов в данной сфере.

### **2.3 Конституционно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции и пути совершенствования их межведомственного сотрудничества**

В ходе проведённого анализа законодательства и научной литературы, посвящённой правовому регулированию миграционных процессов в России, установлено, что вопросам взаимодействия субъектов миграционной политики (государственных органов, которые реализуют компетенцию в миграционной сфере), практически не уделяется никакого внимания (ни в законодательстве, ни в научной литературе). Кроме того, отсутствует и само понимание термина, который характеризует взаимодействие в данной сфере.

Одним из таких немногих определений является предлагаемое О.Т. Суюнчалиевой, которая определяет взаимодействие в сфере миграции «как совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, наделенных властными полномочиями и осуществляющие специальные функции по реализации миграционной политики, правоприменительную функцию и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции» [49, с. 249-250]. Отметим, что

взаимодействие определено через категорию «совместной деятельности», которая, среди прочего, может означать в буквальном понимании совместное осуществление сотрудниками различных ведомств одних и тех же полномочий. Однако, такая форма взаимодействия (совместной деятельности), далеко не основная, в большей степени взаимодействие в данной сфере проявляется в координации, в согласовании действий, в совместном участии в формировании миграционной политике и т.п.

Кроме того, результат проведённого анализа действующего законодательства, показывает, что правовой основой взаимодействия выступает Конституция РФ, а также целый ряд Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ [37], [39].

Сложность в анализе процессов взаимодействия между субъектами миграционной политики заключается в их сравнительно большом количестве, а, следовательно, совокупность возможных «вариантов» взаимосвязи между последними (взаимодействий) «бесконечное множество». В литературе выделяют следующие принципы взаимодействия между органами исполнительной власти:

- принцип равенства всех субъектов. Данный принцип имеет важное значение, поскольку в нашем случае взаимодействие не означает подчинение одного субъекта другому;
- принцип ответственности руководителей правоохранительных органов за выполнение решений при обязательном соблюдении принципа законности;
- принцип независимости и самостоятельности в реализации полномочий. Данные принципы действуют исходя из того, что между обозначенными органами исполнительной власти распределена компетенция в миграционной сфере, и каждый из органов, в том числе его руководитель, персонально отвечает за выполнение возложенных на него задач. Процесс взаимодействия, в т. ч. «тесной кооперации», не означает, что ответственность за выполнение задач и функций,

возложенных на одного субъекта, необходимо «переложить» на другого;

- принцип сотрудничества. Возникает вопрос о вероятном противоречии нахождения «принципа сотрудничества» как составляющего элемента взаимодействия между двумя органами исполнительной власти. Исходя из данного принципа взаимодействие между двумя органами, может и должно строиться на принципе сотрудничества;
- принцип гласности. Из принципа гласности есть одно исключение, которое заключается в необходимости охраны государственной и иной охраняемой законом тайны. Кроме того, в России действует законодательство об охране персональных данных, законодательство, обеспечивающее охрану коммерческой тайны, конфиденциальной информации. При этом, необходимость соблюдения принципа гласности следует из общеправового, конституционного принципа гласности деятельности государства, запрет на сокрытие от общества определённой категории информации (о состоянии окружающей среды и т.п.).

Необходимо также выделить и методы взаимодействия. Такие методы условно можно разделить на информационные (взаимный обмен и инициативное предоставление информации), методы консультирования (методическая работа, разъяснение специфики процессов и практики реализации соответствующих полномочий), функциональные (разработка и принятие нормативов, регламентов и прочих документов).

Также, необходимо отметить существование совместных форм взаимодействия в сфере миграции между такими государственными органами, как МВД, МИД и ФСБ, которые определены совместными приказами № 8722 / 996 / 562 / 350. Согласно данным нормативных источников, предусмотрены следующие формы взаимодействия:

- «1. Организационная (планирование и организация работы).

2. Законопроектная (подготовка проектов федеральных законов).
3. Аналитическая (анализ миграционной обстановки, изучение количественных показателей и качественного состава прибывающих мигрантов, подготовка рекомендаций по оптимизации служебной деятельности).
4. Информационная (обмен данными, использование единых справочных ресурсов, направление запросов для проведения проверок).
5. Координационная (участие в деятельности правительственных комиссий, в рабочих группах и конференциях).
6. Контролирующая (осуществление контроля за выполнением мероприятий).
7. Обеспечивающая (реализация планируемых оперативно-профилактических и розыскных мероприятий)» [32, с. 83].

Возвращаясь к вопросу взаимодействия между ГУВМ МВД России и другими органами исполнительной власти, необходимо отметить различные уровни взаимодействия: как центральный аппарат, так и аппарат на уровне регионов. В частности, отмечается, что взаимодействие на уровне региональных (территориальных) подразделений как МВД, так и других органов исполнительной власти осуществляется по следующим направлениям: «планирование, организация и осуществление совместных оперативно-профилактических и проверочных мероприятий, направленных на реализацию предоставленных государством полномочий; обмен информацией о результатах надзорной деятельности по исполнению миграционного законодательства» [32, с. 83].

Что касается федерального уровня взаимодействия, то, в большей степени, речь идёт об анализе и планировании совместной деятельности, о совместной подготовке и доработке проектов нормативных правовых актов, совместное выдвижение проектов актов федерального законодательства, методическое руководство процессами взаимодействия на региональном и более низких уровнях. Кроме того, на таком уровне также целесообразно

проводить обмен информацией о проблемах взаимодействия, которые каждое из ведомств может получать от подчинённых им нижестоящих подразделениях.

Отдельное направление взаимодействия заключается в совместном осуществлении государственной политики в сфере внешней миграции. А.С. Прудников отмечает, что «к таким органам относятся: Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Министерство транспорта Российской Федерации; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта и др.» [32, с. 83].

Необходимо отметить, что ГУВМ МВД России относится к правоохранительным органам, в связи с этим, основным направлением взаимодействия в рассматриваемой сфере является деятельность, направленная на выявление правонарушений в данной сфере. В литературе отмечается, что такими направлениями могут выступать проведение оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Такие ОРМ проводятся в целях выявления криминогенных процессов в сфере незаконной миграции, незаконной трудовой миграции, в т. ч. проявление организованной преступности в данной среде. Также, в ходе такого взаимодействия осуществляется совместное осуществление миграционного контроля, административное выдворение, депортация, проведение проверочных мероприятий на объектах повышенного миграционного риска, на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые, с большей долей вероятности, используют труд нелегальных мигрантов.

В литературе отмечается, что практика ведомственного взаимодействия показывает, что его информационная составляющая доказывает свою эффективность и требует дальнейшего прогрессивного совершенствования. Правовую основу такого взаимодействия составляют совместные приказы и

инструкции. Одним из направлений совершенствования дальнейшего взаимодействия между ГУВМ МВД России и других органов исполнительной власти является совместная разработка и принятие «Регламента взаимодействия Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации», к которой разработать следующую инструкцию: «Инструкцию по информационному взаимодействию ГУВМ МВД России, Министерства внутренних дел и других правоохранительных органов Российской Федерации при реализации государственной политики в сфере миграции». В качестве содержания предлагаемой инструкции, необходимо предусмотреть следующие разделы: определить полномочия, задачи и порядок, оснований и процедур использования совместных информационных возможностей (иными словами, обмена информацией). Главным условием такого обмена информацией является необходимость её использования для достижения с собственных «ведомственных» целей и задач. Кроме того, также необходимо предусмотреть правовые основы, формы, процедуру образования и деятельности органов, осуществляющих координацию, совещательные и консультативные функции [13, с. 92-96].

Отметим, что во многом процессы взаимодействия между различными субъектами миграционного процесса, связаны с совершенствованием законодательного регулирования в данной сфере. Одним из наиболее дискуссионных вопросов является возможность (необходимость) принятия консолидированного миграционного законодательства.

В связи с этим, обратим внимание на позицию А.С. Прудникова, который отмечает, что «критерии реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. позволят в перспективе прийти к созданию единого кодифицированного акта, Миграционного кодекса Российской Федерации [44, с. 82]. Представляется, что решение проблем, существующих в миграционном законодательстве, не обязательно связано с принятием единого кодекса в данной сфере (хотя сама



возможность его принятия не отрицается). Речь идёт о необходимости упорядочивания такого законодательства, приведение разрозненных законодательных и других актов федерального и регионального законодательства к «единому знаменателю» (построение «общих положений» миграционного законодательства, в т. ч. принципов его построения) [43, с. 22].

Например, Л.В. Андриченко видит причины отсутствия гармоничного и поступательного развития нормативно-правового регулирования миграции в постоянном усложнении «содержания Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который носит системообразующий характер для всей системы миграционного законодательства, а также обеспечивает интегрирование всех иных нормативных правовых в сфере миграции в единую систему» [1, с. 121]. Кроме этого, учёный считает, что «по предмету регулирования Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» должен носить статусный характер, а по факту наряду со статусными нормами в нем содержатся нормы процедурного характера, например, затрагивающие порядок привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, порядок въезда в Российскую Федерацию для отдельных категорий иностранных граждан и их выезда за пределы территории Российской Федерации, порядок получения разрешительных документов и др.» [1, с. 122]. Иными словами, предлагается ФЗ № 115 сделать «статусным» центральным законодательным актом по вопросам миграции иностранцев (по сути, правового статуса иностранцев в России), а процедуру реализации миграционных прав, вывести в отдельные нормативные правовые акты. Также обратим внимание, что в процитированном предложении идёт речь именно о миграционных процессах иностранных граждан в то время, как не учитываются вопросы миграции граждан нашего государства. В перспективе, в случае окончательного формирования и признания правовых норм, регулирующих миграционные отношения как обособленной отрасли права (законодательства), в рамках данной отрасли может быть выделен

институт (подотрасль) определяющего правовой статус иностранных граждан на территории России, в т. ч. вопросы их миграции.

А.В. Константинов и М.В. Дульнев считают, что «с точки зрения более длительной перспективы подобная ситуация во многом приводит к разрушению системных свойств самого Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и дисбалансу правовой материи в сфере миграции. Однако данный закон может стать основой для комплексной систематизации миграционного законодательства и в рамках Миграционного кодекса РФ выстроить четкую и эффективную систему законодательства с действующим инструментарием государственно-правового управления миграционными процессами» [25, с. 126]. Учёными имеется в виду, схожая позиция, высказанная Л.В. Андриченко, согласно которой в федеральном законе должны содержаться нормы права общего и наиболее принципиального характера, а процедурное регулирование и иная детализация материальных норм – осуществляться за счёт подзаконных нормативных правовых актов, а также за счёт Указов президента, Постановлений Правительства.

Таким образом, необходимо ещё раз признать необходимость консолидации и объединения законодательных актов в сфере миграции в единый Миграционный кодекс РФ. В котором, среди прочего, должны быть предусмотрены общие механизмы взаимодействия субъектов регулирования и управления миграционными процессами.

## Заключение

В результате проведенного исследования, были сделаны следующие выводы и предложения:

– Миграция представляет собой целенаправленное территориального передвижение (перемещение) населения, детерминированное (вызванное) субъективными и объективными факторами (социальными, экономическими, политическими, религиозными, демографическими и экологическими проблемами региона постоянного места проживания), характеризующими признаками которого являются: географическое перемещение, временной показатель и цель передвижения.

– Несмотря на существование довольно сильных научных позиций о том, что единственным органом исполнительной власти в сфере миграции необходимо считать ГУВМ МВД России, миграционное законодательство прямо говорит об обратном. Различные полномочия и функции в сфере миграции выполняются многими органами исполнительной власти, при этом, очевидно, что «профильным» органом выступает именно ГУВМ МВД России. Таким образом, возникает необходимость в законодательном определении федерального органа исполнительной власти в его «широком» понимании: под федеральными органами исполнительной власти в сфере миграции необходимо понимать совокупность органов исполнительной власти, которые наделены государственно-властными полномочиями нормативного, административно-юрисдикционного и правоприменительного характера в части реализации миграционной политики и осуществляющих правоприменительную функцию и функции правового регулирования, надзора, контроля и оказания государственных услуг в сфере миграции.

– Большое количество министерств, ведомств и служб, которые призваны выполнять отдельные фрагментарные функции в рассматриваемой сфере. Приблизительный перечень субъектов миграционной политики составляет не менее шестнадцати федеральных министерств, девяти

федеральных служб и пяти агентств федерального уровня. Безусловно, без надлежащей координации, контроля и обобщения практики реализации данных полномочий, говорить о надлежащей результативности реализации таких полномочий в миграционной сфере, не приходится.

– Основы миграционного учёта, системы органов государственной власти на которые возложены полномочия по реализации политики в сфере миграции, зародились в середине XIX века. В целом функции данных органов аналогичны современным функциям ГУВМ МВД России, что может свидетельствовать об их исторической обусловленности и «естественном» происхождении вытекающим из потребности государственного управления общественными процессами. Эти функции относились к выполнению задачи по фиксации и обобщению информации о месте проживания и месте пребывания как иностранных подданных, так и собственных граждан.

Что касается органов государственной власти, которые были наделены компетенцией в данной сфере, то основную и наиболее значимую для сферы миграции часть функций выполняло МВД Российской Империи. В структуре данной организации были созданы и длительное время функционировали специальные подразделения, к задачам которых относилось осуществление переселенческой политики, учёт миграционных процессов, хранение и анализ статистической информации, подготовка проектов нормативных правовых актов в сфере миграции. Функции же остальных органов власти, носили вспомогательный характер.

– В советский период, миграционная политика заключалась в максимальном ограничении внешней миграции и в стимулировании различными средствами и методами внутренних миграционных процессов, за исключением сельского населения, которое административно-понудительными мерами оставлялось в местах своего постоянного проживания. Фактически на протяжении всего периода существования советской власти в России, главной задачей внешней миграционной политики, было обеспечение так называемого «железного занавеса». Система органов,

регулирующих вопросы миграции постоянно изменялась. Важное значение в осуществлении миграционной политики, имело привлечение общественности к выполнению задач по охране общественного порядка. Также, для целей паспортного контроля были задействованы домовые, уличные и квартальные комитеты

– Установлено, что за период существования целенаправленной государственной миграционной политики, был накоплен достаточный исторический, управленческий, и правоприменительный опыт, который может и должен служить основой для построения современной системы органов миграционной политики в России. В частности, для целей современного строительства системы миграционных органов, можно использовать следующие, основанные на проведенном анализе, рекомендации:

– Необходимо разработать и принять единый федеральный законодательный акт, который бы предметно регулировал вопросы внутреннего переселения в России. Необходимость принятия такого нормативного правового акта обусловлена тем, что у России на протяжении несколько лет на высшем государственном уровне декларируется цель обеспечить развитие малозаселённых территорий. Иными словами, обеспечение процессов внутренней миграции в данные регионы является одной из задач и приоритетов государства. Вместе с тем, комплексного и предметного законодательного регулирования вопросов управления такими миграционными процессами не существует. Может быть, по этим причинам такая политика до настоящего времени и не возымела необходимых результатов. Предлагаемый федеральный закон может иметь название «О государственной переселенческой политике в Российской Федерации». Во исполнение данного закона целесообразно принять и периодически пересматривать «Программу внутренней миграции населения России».

– Еще одним направлением заимствования может выступать создание в структуре главного органа исполнительной власти в сфере миграции – ГУВМ МВД России (по аналогии с переселенческими управлениями и отделами в

МВД Российской империи, на которые будет возложена функции координационного характера в отношении всех органов государственной власти, задействованных в процессах содействия переселению, согласования распределения финансирования на эти цели, постоянный мониторинг и анализ соответствующих процессов, реализация функций взаимодействия и т.п.).

– Рассмотрение существующих в зарубежных государствах подходов и моделей миграционной политики позволяет сделать общий вывод о том, что все они без исключения, основаны на целеполагании, системном управлении в сочетании с последовательно осуществляемыми во исполнение поставленных задач мероприятиями, реализация которых возлагается на специально уполномоченные государственные органы. Подход к осуществлению государственной политики в сфере миграции формируется посредством изучения и анализа миграционной среды, прогнозирование возможных негативных и позитивных последствий, которые с большей долей вероятности могут наступить в результате изменения интенсивности процессов миграции, активное задействование в данной работе научного сообщества, экспертов, представителей общественных организаций. На основании этого, разрабатываются и принимаются стратегические решения и цели.

– Возможные направления заимствования позитивного опыта иностранных государств, связаны с опытом стабилизации миграционных процессов, когда ранее бесконтрольный и в значительной степени маргинальный процесс нелегальной миграции постепенно преобразовывается в легальный и подконтрольный государству. В связи с этим, полезным будет рассмотрение опыта США по применению регуляризационных (легализации) программ. Такие программы в США приобрели значение основного государственно-властного регулятора миграции.

– Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в миграционной сфере, несовершенны и требуют своей реформирования. В качестве таких мер, предлагается разработка и

принятие Миграционного кодекса Российской Федерации и федерального законодательства во исполнение его положений, а также отдельного федерального закона, который внесёт изменения в уже действующее федеральное законодательство в связи с принятием указанного кодекса. В МК РФ предлагается установить и закрепить правовой статус, цели и задачи деятельности, структуру миграционных органов, выполняемые ими функции, формы взаимодействия друг с другом, система правовых средств обеспечения реализации миграционной политики государства, система мер направленных на защиту и обеспечение миграционных прав, свобод и законных интересов как собственных, так и иностранных граждан, лиц без гражданства.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Акимова С.А. Полномочия органов исполнительной власти в сфере миграции // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №11. С. 45-47.
2. Андриченко Л.В. Проблемы развития миграционного законодательства в Российской Федерации // Юстиция. М., 2007. № 1. С. 121-124.
3. Антипов А.Н. Становление и развитие права убежища в России: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 26 с.
4. Балашов С.А. Правовые основы миграционной политики российского государства: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 23 с.
5. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02. Саратов, 2011. 42 с.
6. Васильева Н.В. Политические права иностранных граждан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 224 с.
7. Воеводин М.В. Некоторые аспекты правового регулирования миграционной политики в Российской Федерации // Закон и право. 2021. № 4. С. 187-189.
8. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 165 с.
9. Выхованец О.С., Градировский С.Н. Политика иммиграции и натурализации в России (состояние дел и направления развития) // Центр Стратегических исследований Приволжского федерального округа: аналитический доклад. СПб, 2005. С. 106-110.



10. Галияхметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 19 с.

11. Гончаров М.М. Развитие сотрудничества федеральных и региональных органов власти в сфере миграции / М. М. Гончаров. — Текст : непосредственный // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2016 г.). Казань : Бук, 2016. С. 93-97.

12. Горохов Д.Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с.

13. Государственность России: энциклопедический сборник. М., 2001. Т.4. С. 136-139. Демина Н.Н. Конституционно-правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средство пресечения нелегальной миграции: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02. Москва, 2010. 25 с.

14. Губина О.В. Вынужденная миграция в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 212 с.

15. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада: аналитический сборник. М., 2003. 140 с.

16. Дмитриев А.В. Миграция. Конфликтное измерение: монография. М.: Альфа-М, 2007. 177 с.

17. Доклад Организации Объединенных Наций по международной миграции (тенденции и перспективы) от 11 сентября 2013 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации объединенных наций. URL: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/> (дата обращения: 19.06.2021.).

18. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и

жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. согл. ФЗ от 8 декабря 2020г. № 429-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 12 августа 1993 г. № 32. Ст.1227

19. Иванов В.А. Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 31 с.

20. Колокольцев А.В. Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02. Саратов, 2014. 33 с.

21. Константинов А.В., Дульнев М.В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 124-127.

22. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. согл. Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российской газете от 4 июля 2020 г. № 144.

23. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации объединенных наций. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 19.06.2021.).

24. Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2008. 28 с.

25. Кочукова Т.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2004. 186 с.

26. Лялякин Ю.А. Конституционно-правовые основы регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 21 с.

27. Лянной В.А. Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского Союза по противодействию нелегальной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 23 с.
28. Маджумдер М.А. При реальной заинтересованности государства можно решить любые проблемы // Российская миграция. М., 2012. № 10. С. 22-29.
29. Микова Е.Б. Модельные законы о специализированных уполномоченных: значение, основные аспекты // В сборнике: Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы сборник научных трудов. отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2013. С. 169-173.
30. Моисеенко В.М. Вопросы изучения миграции в России во второй половине XIX- начале XX в. // Миграция и развитие (Пятые Валентеевские чтения): материалы международной конференции издательство. М.: МГУ, 2007. 13 - 15 сентября. С. 562-566.
31. Немытина М.В. Тенденции формирования правовой миграционной политики России // Правовая политика и правовая жизнь. М., 2004. № 1. С. 75-80.
32. Основы миграционной политики: уч.-метод. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 80-84.
33. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 230 с.
34. Порохова А.Н. Миграционные процессы в Российской Федерации. Проблемы регионального управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. 27 с.
35. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 8-П // СПС Консультант Плюс.

36. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (в ред. согл. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2015 г. № 1179) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

37. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 года № 413 «О миграционной карте» (в ред. согл. Постановления Правительства РФ от 7 декабря 2020 г. № 2038) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.

38. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» 9 в ред. согл. Постановления Правительства РФ от 25 мая 2017 г. № 63) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1240

39. Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» (в ред. согл. Постановления Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. № 1730) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 2. Ст. 37.

40. Постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» (в ред. согл. Правительства РФ от 24 июля 2020. № 1110) // Собрании законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2329

41. Правовые и организационные основы деятельности ФМС России: Уч. пос. для студентов / Под общ. ред. А.С. Прудникова. М.: Юнити-дана, 2010. 177 с.

42. Приказ ФМС РФ «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой

государственной услуги по осуществлению миграционного учёта в Российской Федерации» от 6 июня 2009 г. № 159 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.08.2009 № 14635) // ИПП «Гарант».

43. Прудников А. С. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / А. С. Прудников и др.; под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова, В. И. Авсеенко. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 22-23.

44. Прудников А.С. Конституционно-правовые основы межведомственного взаимодействия в сфере внешней трудовой миграции // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 82-85.

45. Прудников А.С. О предполагаемой концепции миграционного кодекса Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 4. С. 67-69.

46. Развитие паспортной системы в условиях укрепления административно-командной системы в СССР и в период перестройки в России: информационный справочник ФМС России [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 26 августа 2013 г.).

47. Сандугей А.Н. Проблемы формирования и реализации миграционной политики в Российской Федерации: монография. М., 2008. С. 133-134.

48. Семенова А.В. Государственное управление в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 24 с.

49. Сивкова И.Н. Федеральные органы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26, с.

50. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской

Федерации и Украины (Москва, 16 января 1997 г.) // Соглашение опубликовано в Бюллетене международных договоров, февраль 1999 г. № 2.

51. Соглашение от 30 ноября 2000 года между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration/tm/Documents/соглашение%20о%20безвизовых%20поездках.pdf> (дата обращения: 19.06.2021).

52. Сокольникова А.В. Конституционно-правовое обеспечение и защита прав вынужденных мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 214 с.

53. Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности Федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. Москва, 2015. 257 с.

54. Суюнчалиева О.Т. Научные подходы к определению основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. №1. С. 256-253.

55. Тагиевна С.О. Научные подходы к определению основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. № 1. С. 253-256

56. Тандонне М. Иммиграционная политика во Франции и проблема нелегальной миграции // Иммиграционная политика западных стран: Сб. науч. ст. / Под ред. Г. Витковской. М., 2002. 244 с.

57. Трыканова С.А. Компаративный анализ эффективности политико-правовых механизмов регулирования международной миграции в России и странах Европейского союза // Миграционное право. М., 2012. № 3. С. 37-39.

58. Устав о паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражей, и о ссыльных от 1833 года: Свод законов Российской империи. СПб.: Типография Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857. 150 с.

59. Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. согл. ФЗ от 24.02.2021 № 22-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285

60. Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. 2013. 28 октября. № 43. Ст. 5454.

61. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. согл. ФЗ от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032

62. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред согл. ФЗ от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. ст. 2031

63. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (ред. от 29 июня 2015 г.) // СЗ РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2015. 6 июля. № 27. Ст. 3995.

64. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика: монография. М.: Контракт, 2008. 350 с.

65. Хорева О.Б. Подходы к понятию миграции населения // Основы миграционной политики: Уч.-метод. пос./ Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. 266 с.
66. Цапенко И.А. Что делать с беженцами? // Мир экономики и международных отношений. М., 1997. № 12. С. 4-6.
67. Scholten, P. (2018). Beyond migrant integration policies: Rethinking the urban governance of migration-related diversity. *Croatian and Comparative Public Administration*, 18(1), 7-29.
68. Schweitzer R. (2017). Integration against the state: Irregular migrants' agency between deportation and regularisation in the United Kingdom. *Politics*. 37(3). 317-331.
69. Soroka, S., et al. (2016), 'Migration and welfare state spending', *European Political Science Review* 8(02): 173-194.
70. Tsebelis G (2016) Lessons from the Greek Crisis. *Journal of European Public Policy* 23 (1): 25–41.
71. Walter, S. (2017), 'Globalization and the demand-side of politics: how globalization shapes labor market risk perceptions and policy preferences', *Political Science Research and Methods* 5(1): 55–80.