

УДК 342.9

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ: ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

Сазонова О.А.

Статья раскрывает особенности механизма государственного управления в сфере миграции в современных условиях. Автор рассматривает основные характеристики и структуру механизма управления. Подчёркивается, что миграционная политика является одним из приоритетных направлений в деятельности государства. Автор приходит к выводу, что управление миграционными процессами ориентировано на совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства, разработку и реализацию нормативных правовых актов, направленных на эффективное регулирование миграции.

Ключевые слова: государственное управление, механизм государственного управления, административно-правовое регулирование в сфере миграции.

**PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE MIGRATION SPHERE: MAIN MECHANISMS**

Sazonova O.A.

The article reveals the features of the mechanism of public administration in the field of migration in modern conditions. The author considers the main characteristics and structure of the control mechanism. It is emphasized that migration policy is one of the priorities in the activities of the state. The author comes to the conclusion that the management of migration processes is focused on improving the measures of responsibility for violation of migration legislation, the development and implementation of regulatory legal acts aimed at the effective regulation of migration.

Keywords: public administration, mechanism of public administration, administrative and legal regulation in the field of migration.

Государственное управление представляет собой государственно-властную деятельность в целях ведения делами государства, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства, достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов.

Как отмечается в юридической литературе, механизм государственного управления – это органически единая, постоянно действующая система органов, учреждений, организаций и должностных лиц, с помощью которых государство реализует свои полномочия по регулированию общественных отношений внутри страны и за её пределами, а также диалектическое взаимодействие властной государственной вертикали и административной системы управления [3, с. 278].

Полагаем, что механизм государственного управления может быть эффективным лишь на основе принципов законности, включая право принуждения, подконтрольности, подотчётности и юридической ответственности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, федерализма, гласности, гуманизма и нравственности. При этом реализация принципов, полномочий и функций государственного управления обладает преимущественно императивным, принудительным характером, особенно в тех сферах, где высока вероятность социальных рисков и опасностей.

В Российской Федерации указанные принципы закреплены конституционно, что во многом определяет основополагающие характеристики механизма управления [3, с. 279-280]:

1. Целостность и организационная упорядоченность иерархически выстроенных государственных и муниципальных органов, организаций, предприятий и учреждений, которая обеспечивается единством государственной власти, единым правовым пространством, консолидированным бюджетом и общими принципами деятельности всех входящих в него структур. Обеспечивается такое единство приоритетностью ратифицированных Россией норм международного права, верховенством

Конституции РФ и федеральных законов, обязательностью на всей территории страны указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства РФ, единой системой административно-управленческих, правоохранительных, судебных и прокурорско-надзорных структур.

2. Наличие властных организационно-регулирующих полномочий. Каждый структурный элемент механизма государственного управления наделён соответствующими властно-управленческими, контрольно-надзорными, исполнительскими и организационно-обеспечивающими полномочиями, позволяющими успешно решать отнесённые к его компетенции вопросы;

3. Базовый элемент механизма государственного управления – государственный орган. Создаются и функционируют государственные органы в установленном законом порядке, наделяются соответствующими властными полномочиями и управленческими компетенциями, обладают правом издавать нормативные правовые акты, обеспечиваются всеми необходимыми средствами и имуществом из средств государственного бюджета. Особенности организации и деятельности государственного органа закрепляются соответствующими положениями и административными регламентами.

4. Наличие ресурсов и средств обеспечения, необходимых для эффективной управленческой деятельности, прежде всего правовых, материально-финансовых, кадровых, информационных, финансирование которых осуществляется также из средств государственного бюджета.

Применительно к рассматриваемой теме основными механизмами государственного управления в миграционной сфере являются: осуществление на плановой основе мер по реализации миграционной политики; представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства РФ о ходе реализации миграционной политики; обеспечение качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов,

занимающихся вопросами миграции; объективное информационное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики.

В настоящее время миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Осуществляется она в рамках Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, где в первую очередь предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов, определены цели, принципы, задачи и основные направления миграционной политики на указанный срок [4].

Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует эффективному решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни её населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также сохранения русского языка и историко-культурного наследия народов России.

Отметим, что основы миграционной политики определяются Президентом Российской Федерации, который обеспечивает эффективное согласованное взаимодействие и функционирование всех ветвей власти. Глава государства формирует Правительство России, утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, имеет право создавать, реорганизовывать и упразднять данные органы власти [5].

Так указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 [6] была изменена структура органов управления в рассматриваемой сфере: Федеральная миграционная служба РФ была упразднена, а её функции переданы Министерству внутренних дел РФ, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ. Глава государства также обладает правом назначения на должность и освобождения от должности Министра внутренних дел РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Следует подчеркнуть, что, помимо прочего, Президент России определяет основные направления и цели социально-экономического развития страны, приоритеты государственной политики в миграционной сфере. Важная роль при этом отведена ежегодным посланиям Федеральному Собранию РФ, т.е. особым стратегическим документам о положении в государстве и главных направлениях внутренней и внешней политики России, которые определяют и конкретизируют её долговременные цели в основных сферах деятельности [13]. Несмотря на свой ежегодный формат, данные послания определяют вектор направления государства на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы. Палаты Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению миграционной политики.

Наряду с законодательными (представительными) органами государственной власти РФ, реализующими полномочия в сфере миграции, в процессе государственного управления активно участвуют также соответствующие органы субъектов РФ. В частности, законодательные органы наделены правом принятия нормативных правовых актов, контроля за их соблюдением и исполнением бюджета субъекта Российской Федерации.

Тем не менее, основные полномочия по осуществлению государственного управления в сфере миграции возложены на государственные органы исполнительной власти. Исходя из федеративного устройства государства, защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении России и её субъектов (ст. 72 Конституции РФ) [2], поэтому в системе данных органов необходимо выделять федеральные органы государственного управления (Правительство Российской Федерации, Министерство внутренних дел РФ, в структуре которого создано Главное управление по вопросам миграции МВД) и органы государственного управления субъектов федерации (высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ [см.: 7]).

Систему органов исполнительной власти возглавляет Правительство РФ. В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [8] при рассмотрении основных полномочий указанного органа не выделяются отдельные полномочия в сфере миграции, а основные из них включены в состав полномочий в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью и в социальной сфере.

Таким образом, исходя из анализа положений Конституции РФ (глава 5), указанного закона (глава 3), можно выделить следующие полномочия Правительства РФ применительно к миграционной сфере: 1) проведение единой государственной миграционной политики; 2) направление и контролирование деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции; 3) учреждение организаций, образование координационных, совещательных органов, а также органов при Правительстве РФ по вопросам миграции; 4) осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; 5) принятие мер по охране государственной границы РФ; 6) формирование и обеспечение реализации федеральных целевых программ в данной сфере; 7) выступление с законодательной инициативой по вопросам миграции; 8) разработка федерального бюджета и обеспечение его исполнения; 9) взаимодействие с общественными объединениями и религиозными организациями.

Отдельные полномочия Правительства РФ закреплены также в специальных федеральных законах в сфере миграции [см.: 9]. Важно отметить, что значительная часть полномочий связана с осуществлением нормативно-правового регулирования, в связи с чем, данным органом принято большое количество постановлений по наиболее значимым вопросам в этой сфере. Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики.

Вместе с тем, основные полномочия по осуществлению государственного управления в сфере миграции сосредоточены у отраслевых федеральных органов исполнительной власти, в частности, у Министерства внутренних дел России. Как следует из Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 [10], указанное министерство – федеральный орган исполнительной власти, основными функциями которого являются: 1) реализация государственной политики в сфере внутренних дел, в том числе, в сфере миграции; 2) нормативно-правовое регулирование в указанной сфере; 3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора); 4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод российских и иностранных граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, предоставление государственных услуг; и др.

Реализацию общей стратегии государственной политики в миграционной сфере осуществляет Главное управление по вопросам миграции МВД РФ, которое реализует правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Основные задачи, функции и полномочия Главного управления отражены в Приказе МВД РФ от 13 декабря 2019 г. № 940 [1], согласно которому указанный орган осуществляет следующие задачи: 1) организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции; 2) обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции; 3) обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления; 4) организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУ; 5) организационно-методическое обеспечение деятельности

территориальных органов МВД РФ и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Федеральные органы государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принимают соответствующие меры по реализации миграционной политики. Например, в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по реализации единой государственной миграционной политики Правительство РФ образовало Правительственную комиссию по миграционной политике [11].

Основными задачами данной Комиссии являются: 1) разработка основных направлений совершенствования правового регулирования в сфере миграции; 2) выработка согласованных решений и действий органов всех уровней власти по реализации единой государственной миграционной политики, в том числе координация действий по регулированию миграционных процессов; 3) рассмотрение и подготовка предложений по приоритетным вопросам внешней и внутренней миграции с учетом развития данных процессов в РФ и иностранных государствах [11].

Совместно с исполнительными органами государственной власти РФ в процессе государственного управления в сфере миграции участвуют исполнительные органы субъектов РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных государственных органов соответствующих субъектов РФ, осуществляющих полномочия в сфере миграции; организует деятельность по их реализации.

При этом основные функции по управлению миграционными процессами в субъекте РФ возложены на уполномоченный исполнительный орган

государственной власти субъекта РФ. Конечной целью такого перераспределения является возможность принятия различных наиболее оптимальных управленческих решений на государственном, региональном и местном уровнях.

Анализ главы 1 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [12] и соответствующих правовых актов субъектов РФ среди основных полномочий вышеуказанных исполнительных органов власти позволяет отметить следующие: 1) обеспечение защиты прав человека и гражданина в сфере миграции; 2) издание нормативных правовых актов в указанной сфере и контроль за их исполнением; 3) реализация программ по развитию миграционной политики; 4) принятие мер по адаптации иностранных граждан; 5) профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия; 6) охрана собственности и общественного порядка, противодействие терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью и др.

В заключение можно сделать вывод о том, что механизм государственного управления в миграционной сфере ориентирован на правовую защиту российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства, разработку и реализацию нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции и снижение социокультурных, экономических и политических рисков в связи с притоком иностранных граждан в страну.

Список литературы:

1. Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»): Приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 (ред. от

28.12.2021) [Электронный ресурс] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации [сайт]. 28.12.2021. URL: <https://bit.ly/36miQNU> (дата обращения: 16.03.2022).

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Ч. 1: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2019. 367 с.

4. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

5. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

6. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071; 2018. № 21. Ст. 2981.

7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ от 21.12.2021 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (Часть I). Ст. 8973.

8. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

9. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.03.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029; 2021. № 27 (Часть I). Ст. 5098.

10. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 22.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614; 2021. № 35. Ст. 6275.

11. О правительственной комиссии по миграционной политике: Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 № 450 (ред. от 17.08.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации 2009. № 22. Ст. 2726; 2020. № 34. Ст. 5479.

12. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032; 2021. № 27 (Часть I). Ст. 5102.

13. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Российская газета. 21.04.2021. URL: <https://bit.ly/3trXyXT> (дата обращения: 16.03.2022).

Сведения об авторе:

Сазонова Оксана Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I (Воронеж, Россия).

Data about the author:

Sazonova Oxana Alexandrovna – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Legal Disciplines Department, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great (Voronezh, Russia).

E-mail: Sazonova_oxana@list.ru.