

УДК 342.9

DOI: 10.34670/AR.2020.60.59.014

## **О механизме государственного управления в сфере миграции**

**Гриценко Валентина Васильевна**

Доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного  
и административного процессуального права,  
Воронежский государственный университет  
394018, Российская Федерация, Воронеж, ул. Ленина, 10а,  
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

**Сазонова Оксана Александровна**

Кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
административного и уголовного права,  
Белгородский университет кооперации, экономики и права  
308023, Российская Федерация, Белгород, ул. Садовая, 116а,  
e-mail: Nature\_11@mail.ru

### **Аннотация**

В статье рассматриваются особенности механизма государственного управления в сфере миграции. В ходе рассуждений исследуются базовые характеристики механизма управления, его основные структурные составляющие. Отмечается, что миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Сделан вывод о том, механизм государственного управления в сфере миграции как единая система органов, учреждений, организаций и должностных лиц, с помощью которых государство реализует свои полномочия по регулированию миграционных процессов, ориентирован на правовую защиту граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства, расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала, разработку и реализацию нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции и снижение экономических, политических и социокультурных рисков в связи с притоком иностранных граждан в страну.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Гриценко В.В., Сазонова О.А. О механизме государственного управления в сфере миграции // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 8А. С. 101-107. DOI: 10.34670/AR.2020.60.59.014

**Ключевые слова**

Механизм, государственное управление, механизм государственного управления, миграция, миграционная сфера, административно-правовое регулирование в сфере миграции.

**Введение**

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 [Охотский, 2019, 278].

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

**Основное содержание**

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 Российской Федерации 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 экономической и политической 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 принципы, цели, задачи и основные направления миграционной политики на обозначенный срок.

Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни её граждан, обеспечения национальной безопасности и защиты рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе и государстве.

Важно отметить, что вопросы миграционной политики находятся в центре внимания практически всех зарубежных государств [Лелеков, Азарова, 2016, 54]. По справедливому замечанию А.С. Прудникова основным принципом миграционной политики стран Западной и Северной Европы является обеспечение для иммигрантов равного с гражданами государств

положения «национального режима пребывания» [Прудников, 2019, 60]. С позиции А.В. Краюшкина каждое цивилизованное государство определяет правовой режим передвижения населения с помощью регулирования внутреннего и внешнего миграционного процессов, осуществляемого преимущественно нормами административного права [Краюшкин, 2019, 2].

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

Следует заметить, что Президент России В.В. Путин также определяет основные направления и цели социально-экономического развития страны, приоритеты государственной политики в миграционной сфере, где особая роль 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, а также вектор направления государства на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы [Послание, 2020].

Однако основные полномочия по осуществлению государственного управления в сфере миграции сосредоточены у государственных органов 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), поэтому в системе данных органов необходимо выделять федеральные органы государственного управления (Правительство Российской Федерации, Министерство внутренних дел России, в структуре которого создано Главное управление по вопросам миграции МВД РФ) и органы государственного управления субъектов РФ (высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ – ст. 2, ч. 1 ст. 17).

Систему органов исполнительной власти возглавляет Правительство РФ. В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» 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.

Следовательно, анализируя положения Конституции РФ (глава 5) и вышеназванного закона (глава 3), представляется возможным обозначить такие полномочия Правительства РФ применительно к миграционной сфере, как: 1) осуществление единой государственной миграционной политики; 2) контролирование и направление деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции; 3) учреждение координационных и совещательных органов по вопросам миграции, в том числе при Правительстве РФ; 4) охрана Государственной границы РФ; 5) разработка и реализация целевых федеральных программ в рассматриваемой сфере; 6) разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета; 7) взаимодействие с религиозными организациями и общественными объединениями по вопросам миграции. Важно отметить, что отдельные полномочия Правительства РФ закреплены также в специальных федеральных законах в сфере миграции.

Правительство Российской Федерации 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 сконцентрированы у отраслевых федеральных органов исполнительной власти, в частности, у МВД России. Как следует из Положения о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденного указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, данное министерство – федеральный орган исполнительной власти, основными функциями которого являются: 1) выработка и 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, реализующее правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг, контролю и надзору в сфере миграции. Основные задачи, функции и полномочия Главного управления отражены в Приказе МВД РФ от 13 декабря 2019 г. № 940, 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 координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции; 4) организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУ; и др.

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

Во взаимодействии с исполнительными органами государственной власти РФ в государственном управлении 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 (например, Главное управление МВД РФ по Воронежской области и подчинённое ему Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Воронежской области [Официальный сайт, [www](http://www)]), возглавляемый руководителем, назначаемым на должность и освобождаемым от должности высшим должностным лицом субъекта РФ.

## Заключение

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что механизм государственного управления в сфере миграции как единая система органов, учреждений, организаций и должностных лиц, с помощью которых государство реализует свои полномочия по регулированию миграционных процессов, ориентирован на правовую защиту граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства, расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала, разработку и реализацию нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции и снижение экономических, политических и социокультурных рисков в связи с притоком иностранных граждан в страну.

## Библиография

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 14.02.2020) [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?rnd=3C493635B5E35E499B1424AA72FE276F&req=doc&base=RZR&n=353043&dst=100234&fld=134&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100234%3Bindex%3D0#16wdg82lbs7> (дата обращения: 21.08.2020).
2. Краюшкин А.В. К вопросу о Концепции регулирования миграционных процессов // Российская юстиция. 2019. № 12. С. 2-6.
3. Лелеков В.А., Азарова И.В. Незаконная миграция как криминогенный фактор // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С. 54-62.
4. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления в 2 ч. Часть 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. 367 с.
5. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Российская газета. 2018. 1 ноября.
6. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 21.01.2020) // Собрание законодательства РФ, 2018, № 21, ст. 2981; 2020, № 4, ст. 346.
7. 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 РФ, 2016, № 15, ст. 2071; 2018, № 21, ст. 2981.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 23.05.2020) // Собрание законодательства РФ, 1999, № 42, ст. 5005; 2020, № 21, ст. 3233.
9. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 2017, № 1 (Часть I), ст. 3.
10. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ, 1996, № 34, ст. 4029; 2020, № 31 (часть I), ст. 5064.
11. 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 25.12.2019) // Собрание законодательства РФ, 2016, № 52 (Часть V), ст. 7614; 2019, № 52 (часть I), ст. 7933.
12. О правительственной комиссии по миграционной политике: постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2009 № 450 (ред. от 27.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 2009, № 22, 2726; 2017, № 27, ст. 4052.
13. Официальный сайт Главного управления МВД РФ по Воронежской области – URL: <https://36.mvd.rf/gumvd/structure/item/8121634> (дата обращения: 21.08.2020).
14. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 января.

15. Прудников А.С. Организационно-правовые основы реализации миграционной политики в Королевстве Дания // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 60-62.

## About the mechanism of public administration in migration sphere

**Valentina V. Gritsenko**

Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Administrative and Administrative Procedural  
Law Department,  
Voronezh State University,  
394018, 10a, Lenin st., Voronezh, Russian Federation,  
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

**Oksana A. Sazonova**

PhD in Law,  
Senior lecturer at the Department of administrative and criminal law,  
Belgorod university of cooperation, economy and law,  
308023, 116a, Sadovaya st., Belgorod, Russian Federation,  
e-mail: Nature\_11@mail.ru

### Abstract

In article is considered the features of the mechanism of public administration in migration sphere. In a chain of reasoning basic characteristics of the mechanism of management, its main structural components are investigated. It is established that migration policy is one of the priority directions in political and economic activity of the state. The conclusion is drawn that It is concluded that the mechanism of state management in the field of migration as a unified system of bodies, institutions, organizations and officials, through which the state exercises its powers to regulate migration processes, is focused on the legal protection of citizens of the Russian Federation, foreign citizens and stateless persons, improving measures of responsibility for violations of migration legislation, expanding interaction with international organizations in the field of migration and using their potential, development and implementation of regulatory legal acts, they are aimed at regulating migration and reducing economic, political and socio-cultural risks associated with the influx of foreign citizens into the country.

### For citation

Gritsenko V.V., Sazonova O.A. (2020) O mehanizme gosudarstvennogo upravlenija v sfere migracii [About the mechanism of public administration in migration sphere]. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (8A), pp. 101-107. DOI: 10.34670/AR.2020.60.59.014

### Keywords

Mechanism, public administration, the mechanism of public administration, migration, the migration sphere, administrative and legal regulation in migration sphere.

---

## References

1. Krajushkin A.V. (2019) K voprosu o Konceptii regulirovaniya migracionnyh processov [To a question of the Concept of regulation of migration processes] // Russian justice. № 12. P. 2-6.
2. Lelekov V.A., Azarova I.V. (2016) Nezakonnaja migracija kak kriminogenyj faktor [Illegal migration as criminogenic factor] // Messenger of the Voronezh institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. № 4. P. 54-62.
3. Ohotskij E.V. (2019) Teorija i mehanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravlenija v 2 ch. Chast' 1: the textbook and a practical work for a bachelor degree and a magistracy / E.V. Okhotsky. – the 3rd prod., reslave. and additional – M.: Yurayt publishing house. 367 p.
4. O Konceptii gosudarstvennoj migracionnoj politiki Rossijskoj Federacii na 2019 – 2025 gody: approved by President of Russia 31.10.2018 № 622 [About the Concept of the state migration policy of the Russian Federation for 2019 - 2025]. The Russian newspaper.
5. O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: approved by President of Russia 15.05.2018 № 215 (edition of 21.01.2020) [About structure of federal executive authorities] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 2018, № 21, st. 2981; 2020, № 4, st. 346.
6. O sovshehstvovanii gosudarstvennogo upravlenija v sfere kontrolja za oborotom narkoticheskikh sredstv, psihotropnyh veshhestv i ih prekursorov i v sfere migracii: approved by President of Russia 05.04.2016 № 156 (edition of 15.05.2018) [About improvement of public administration in the sphere of control of trafficking in narcotics, psychotropic substances and their precursors and in the sphere of migration] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 2016, № 15, st. 2071; 2018, № 21, st. 2981.
7. Ob obshhikh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii: Federal law of 06.10.1999 № 184-FL (edition of 23.05.2020) [About the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of territorial subjects of the Russian Federation] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 1999, № 42, st. 5005; 2020, № 21, st. 3233.
8. O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: Federal constitutional law of 17.12.1997 № 2-FKL [About the Government of the Russian Federation] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 1997, № 51, st. 5712; 2017, № 1 (Part I), st. 3.
9. O porjadke vyezda iz Rossijskoj Federacii i v'ezda v Rossijskuju Federaciju: Federal law of 15.08.1996 № 114- FL (edition of 31.07.2020) [About an order of departure from the Russian Federation and entry into the Russian Federation] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 1996, № 34, st. 4029; 2020, № 31 (Part I), st. 5064.
10. Ob utverzhenii Polozhenija o Ministerstve vnutrennih del Rossijskoj Federacii i Tipovogo polozhenija o territorial'nom organe Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii po sub#ektu Rossijskoj Federacii: approved by President of Russia 21.12.2016 № 699 (edition of 25.12.2019) [About the adoption of the Provision on the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the Standard provision on territorial authority of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the territorial subject of the Russian Federation] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 2016, № 52 (Part V), st. 7614; 2019, № 52 (Part I), st. 7933.
11. O pravitel'stvennoj komissii po migracionnoj politike: resolution of the Government of the Russian Federation of 26.05.2009 № 450 (edition of 27.06.2017) [About Government Commission on Migration Policy] // Collection of the legislation of the Russian Federation, 2009, № 22, st. 2726; 2017, № 27, st. 4052.
12. Oficial'nyj sajt Glavnogo upravlenija MVD RF po Voronezhskoj oblasti [The official site of General Directorate of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the Voronezh region] – URL: <https://36.mvd.pf/gumvd/structure/item/8121634> (date of the address: 21.08.2020).
13. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju (2020) Message of the Russian President to Federal Assembly of 15.01.2020 [Message of the President of the Russian Federation to Federal Assembly]. The Russian newspaper.
14. Prudnikov A.S. (2019) Organizacionno-pravovye osnovy realizacii migracionnoj politiki v Korolevstve Danija [Organizational and legal bases of realization of migration policy in the Kingdom of Denmark] // Administrative law and process. № 12. P. 60-62.
15. Voprosy dejatel'nosti Glavnogo upravlenija po voprosam migracii Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii (vmeste s «Polozheniem o Glavnom upravlenii po voprosam migracii Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii»): The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of 13.12.2019 № 940 (edition of 14.02.2020) [Issues of activity of Main Directorate for Migration Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia (together with «The provision on Main Directorate for Migration Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia»)]. The Document was not published. Access from «ConsultantPlus» (date of the address: 21.08.2020).