

УДК 342.9

DOI: 10.34670/AR.2021.70.25.031

## **О роли государства и государственного управления в сфере миграции в Российской Федерации**

**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

**Сазонова Нина Васильевна**

Кандидат географических наук, доцент,  
доцент кафедры природопользования и земельного кадастра Института наук о Земле,  
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;  
e-mail: NSazonova@bsu.edu.ru

**Марциневская Лариса Владимировна**

Кандидат географических наук, доцент,  
доцент кафедры природопользования и земельного кадастра Института наук о Земле,  
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;  
e-mail: Martsinevskaya@bsu.edu.ru

**Соловьев Александр Борисович**

Кандидат географических наук, доцент,  
доцент кафедры природопользования и земельного кадастра Института наук о Земле,  
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;  
e-mail: Solovev@bsu.edu.ru

### **Аннотация**

В статье идёт речь о роли государства и органов государственного управления в сфере миграции. В ходе рассуждений раскрываются основные цели, задачи и направления государственного управления в рассматриваемой сфере. Показано, что единого федерального закона, предусматривающего основные принципы и механизмы административно-правового регулирования миграционных отношений, в настоящее время не существует, но полагаем, что в случае его принятия мог бы быть создан единый критерий государственного публично-правового воздействия на всю миграционную сферу. Подчёркивается, что исполнительная власть практически реализуется в границах

общественных отношений, которые регулируются преимущественно нормами административного права. В заключение сделан вывод, что государству принадлежит основная роль в регулировании миграционных процессов, а именно в проведении единой государственной миграционной политики, координации деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции и т.д.

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

Сазонова О.А., Сазонова Н.В., Марциневская Л.В., Соловьев А.Б. О роли государства и государственного управления в сфере миграции в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 3А. С. 231-237. DOI: 10.34670/AR.2021.70.25.031

#### **Ключевые слова**

Государство, государственное управление, орган исполнительной власти, миграционные отношения.

### **Введение**

Государство в лице уполномоченных органов государственной власти выступает неотъемлемым субъектом миграционных отношений. Наряду с функциями по поддержанию законности, правопорядка, организации обороны, выполнению социальных обязательств оно также координирует миграционные вопросы и осуществляет регулирование миграционных отношений.

### **Основное содержание**

По убеждению И.В. Понкина, государственное управление – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области [Понкин, 2000, 47].

С позиции И.Н. Барцица, орган государственной власти является основным элементом механизма государства и его аппарата, каждый из которых как часть целого является носителем определённой функции для осуществления государственной власти [Барциц, 2011, 107].

Доктриной административного права выработаны основные признаки, характерные для органов государственного управления, среди которых: государственная правовая природа; наличие организационной структуры и наименования; постоянное и непрерывное действие на территории РФ; управленческий, организующий, контрольный, исполняющий и распорядительный характер деятельности; право нормотворческой деятельности; обладание

государственными властными полномочиями; финансирование за счёт бюджета государства; ответственность государственного органа и его должностных лиц; установленный порядок образования, формирования, реорганизации и ликвидации; владение правами юридического лица [Россинский, Стариков, 2016, 156].

На наш взгляд, вышеуказанные признаки в полной мере применимы при характеристике органов государственного управления в сфере миграции. При этом основной целью реализации предоставленных им полномочий является разрешение проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции, а также достижение общегосударственных целей и приоритетов.

Органы государственной власти, которые участвуют в непосредственной реализации прав граждан на свободу передвижения и выбора места жительства, составляют определённую систему, в границах которой реализуется специализация их деятельности с учётом поставленных перед ними конкретных задач и целей.

Очевидно, что любая управленческая деятельность, включая управление миграцией населения, есть по существу волевое властное воздействие на управляемый объект с целью реализации государственной политики в той или иной области жизнедеятельности общества и государства. Следовательно, государственное управление миграционными процессами это практическая, созидательная и волевая деятельность уполномоченных органов исполнительной власти и иных субъектов, наделенных полномочиями исполнительной власти в сфере миграции, а также по реализации государственной политики в рассматриваемой сфере.

Основные цели государственного управления в миграционной сфере на федеральном уровне закреплены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, среди которых: а) обеспечение национальной безопасности государства; б) решение задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны; в) повышение качества жизни населения РФ; г) защита национального рынка труда; д) поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе; е) сохранение русской культуры и языка, историко-культурного наследия народов России. Обозначенные цели определяют в свою очередь задачи и направления деятельности органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере миграции.

Указанные цели предполагают реализацию органами исполнительной власти следующих задач: а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество; б) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; в) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации; и т.д.

Концепция до 2025 года содержит следующие основные направления государственной миграционной политики РФ: а) в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в РФ, пребывания (проживания) на её

территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Россию соотечественников и иных лиц; б) в области создания условий для адаптации иностранных граждан; в) в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников; г) в области создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития Российской Федерации; д) в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений российского миграционного законодательства и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства РФ о противодействии коррупции; е) в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

Исполнительная (административная) деятельность (государственное управление) представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сфере миграции, обеспечении обороны страны, безопасности государства, охраны общественного порядка и т.д. Важно подчеркнуть, что исполнительная власть практически реализуется в рамках общественных отношений, регулируемых нормами административного права, которым, безусловно, принадлежит основная роль в регулировании миграционной деятельности государства.

В этой связи представляется возможным обозначить основные направления административно-правового регулирования в сфере миграции:

1) регулирование отношений между иностранными гражданами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории страны трудовой, предпринимательской и иной деятельности (ФЗ от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

2) обеспечение и исполнение установленных Основным законом РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на её территории, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах государства и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов России в сфере миграции (ФЗ от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»);

3) координирование отношений, связанных с гражданством Российской Федерации, определение оснований, условий и порядка приобретения и прекращения российского гражданства (ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);

4) установление основ деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ по реализации основных направлений государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом (ФЗ от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»);

5) определение порядка свободного выезда за пределы Российской Федерации (ФЗ от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

6) реализация некоторых функций и полномочий органов исполнительной власти в сфере миграции (Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»);

7) установление правовых основ участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, депортации или реадмиссии (ФЗ от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»);

8) определение основных требований к проведению государственной дактилоскопической регистрации, хранению и использованию дактилоскопической информации, например, для установления личности иностранных граждан и лиц без гражданства, не способных по состоянию здоровья или возрасту сообщить данные о своей личности либо не имеющих документов, удостоверяющих личность (ФЗ от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»);

9) назначение административной ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ); и т.д.

### Заключение

Вместе с тем необходимо признать, что единого федерального закона, предусматривающего основные принципы и механизмы административно-правового регулирования миграционных отношений, в настоящее время не существует, но полагаем, что в случае его принятия мог бы быть создан единый критерий государственного публично-правового воздействия на всю миграционную сферу.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что государству принадлежит приоритетная роль в эффективном регулировании миграционных процессов, которая заключается в проведении единой государственной миграционной политики, координации деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции, осуществлении мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, обеспечении реализации федеральных целевых программ в рассматриваемой сфере и т.д.

### Библиография

1. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
2. Бормотова Т. М. Регулирование миграционных процессов в системе управления Российской Федерации: новые модели //Социальная политика и социология. – 2017. – Т. 16. – №. 4. – С. 59-67.
3. Гриценко В. В., Сазонова О. А. О механизме государственного управления в сфере миграции //Вопросы российского и международного права. – 2020. – Т. 10. – №. 8А. – С. 101.
4. Кулеш Е. А., Лихолет Е. Н. К вопросу о реформировании государственного управления в сфере миграции // Административное и муниципальное право. – 2018. – №. 1.
5. Малышев Е. А. О материальных и процессуальных формах реализации методов государственного управления в сфере внешней трудовой миграции //Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2016. – №. 2 (32).
6. Маркина Э. В., Сосновская Ю. Н. К вопросу о совершенствовании государственного управления в сфере миграции //Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – №. 1.
7. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ, 2018, № 45, ст. 6917.
8. Понкин И.В. Теория государственного управления : учебник / И.В. Понкин ; предисл. А.Б. Зеленцова. – Москва: ИНФРА-М, 2020. – 529 с. – (Высшее образование: Магистратура).

9. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 576 с.
10. Хабибулин Р. Р. Модели правового регулирования миграции в Российской Федерации //Актуальные проблемы российского права. – 2018. – №. 3 (88).

## **About the role of the State and public administration in migration sphere in Russian Federation**

**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

**Nina V. Sazonova**

PhD in Geography, Docent,  
Associate professor at the Department of nature management and land cadaster,  
Belgorod State National Research University,  
308015, 85, Pobedy st., Belgorod, Russian Federation,  
e-mail: NSazonova@bsu.edu.ru

**Larisa V. Martsinevskaya**

PhD in Geography, Docent,  
Associate professor at the Department of nature management and land cadaster,  
Belgorod State National Research University,  
308015, 85, Pobedy st., Belgorod, Russian Federation,  
e-mail: Martsinevskaya@bsu.edu.ru

**Aleksandr B. Solov'ev**

PhD in Geography, Docent,  
Associate professor at the Department of nature management and land cadaster,  
Belgorod State National Research University,  
308015, 85, Pobedy st., Belgorod, Russian Federation,  
e-mail: Solovev@bsu.edu.ru

### **Abstract**

The article deals with the role of the state and public administration in the field of migration. The discussions reveal the main goals, objectives and directions of public administration in the area under consideration. It is emphasized that the executive power is practically realized within the boundaries of public relations, which are regulated mainly by administrative law. It is shown that a single federal law providing for the basic principles and mechanisms of administrative and legal

regulation of migration relations does not currently exist, but we believe that if it is adopted, a single criterion of state public and legal impact on the entire migration sphere could be created. In conclusion, it is concluded that the State has the main role in regulating migration processes, namely, in conducting a unified State migration policy, coordinating the activities of the executive authorities in the field of migration, etc.

### For citation

Sazonova O.A., Sazonova N.V., Martsinevskaya L.V., Solov'ev A.B. (2021) O roli gosudarstva i gosudarstvennogo upravleniya v sfere migratsii v Rossijskoj Federacii [About the role of the State and public administration in migration sphere in Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (3A), pp. 231-237. DOI: 10.34670/AR.2021.70.25.031

### Keywords

State, public administration, executive authority, migration relations.

### References

1. Bartsits I. N. System of state and municipal management: Academic course: In 2 t. T. 1. - M.: RAGS Publishing House, 2011. - 464 p.
2. Bormotova T. M. Regulation of migration processes in the management system of the Russian Federation: new models // *Social Policy and Sociology*. - 2017. - Vol. 16. - no. 4. - p. 59-67.
3. Gritsenko V. V., Sazonova O. A. On the mechanism of state management in the field of migration // *Questions of Russian and international law*. - 2020. - Vol. 10. - no. 8A. - p. 101.
4. Kulesh E. A., Likholet E. N. K voprosu o reformirovanii gosudarstvennogo upravleniya v sfere migratsii [On the issue of reforming public administration in the sphere of migration]. *Administrative and Municipal Law*. - 2018. - No. 1.
5. Malyshev E. A. On material and procedural forms of implementing methods of public administration in the sphere of external labor migration // *Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. - 2016. - №. 2 (32).
6. Markina E. V., Sosnovskaya Yu. N. On the issue of improving public administration in the field of migration // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. - 2017. - №. 1.
7. On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019-2025: Decree of the President of the Russian Federation No. 622 of 31.10.2018 // *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2018, No. 45, article 6917.
8. Ponkin I. V. Theory of Public administration: textbook / I. V. Ponkin; preface by A. B. Zelentsova. - Moscow: INFRA-M, 2020. - 529 p. - (Higher education: Master's degree).
9. Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law: textbook. - 5th ed., revision. - M.: Norm: INFRA-M, 2016. - 576 p.
10. Khabibulin R. R. Models of legal regulation of migration in the Russian Federation // *Actual problems of Russian law*. 2018. - №. 3 (88).