

Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015 // СПС КонсультантПлюс. Дата обращения 11.04.2019.

7. Сойников М.А. Процессуальный статус специалиста в административном судопроизводстве // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2015 №4(7)

in the administrative judicial procedure act//Russian Science and education today: problems and prospects. 2015 # 4 (7)

7. Ryzhakov A.P. Article-by-article commentary on the Code of administrative procedure of the Russian Federation. 2015. Prepared for the system Consultantplus. Date treatment 11.04.2019.

**СИСТЕМО-СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
SYSTEM AND STRUCTURAL ANALYSIS OF POWERS OF PUBLIC
AUTHORITIES OF SUBJECTS OF THE
RUSSIAN FEDERATIONS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRA-
TION POPULATION SHIFT: PROBLEMS AND PROSPECTS
IMPROVEMENT**

Жеребцов А.Н.,

доктор юридических наук,

профессор кафедры административной деятельности ОВД

Краснодарского университета МВД России

Zherebsov A.N.,

doctor of legal sciences, Professor of the Department

of administrative activities of the University of the

Ключевые слова: полномочия органов государственной власти, субъект РФ, внутренняя миграция, внешняя миграция, внешняя трудовая миграция, вынужденная миграция, незаконная миграция, миграционный процесс, стадии миграционного процесса.

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ в сфере миграции населения, проводится анализ такого разграничения на основе системно-структурного подхода в миграции населения, предлагаются принципиальные подходы к решению проблем разграничения полномочий между органами власти РФ и субъектов РФ.

Keywords: powers of public authorities, the territorial subject of the Russian Federation, internal migration, external migration, external labor migration, the forced migration, illegal migration, migration process, stages of migration process.

The summary: in article problems of differentiation of powers of public authorities of the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation in the sphere of population shift are considered, the analysis of such differentiation on the basis of system and structural approach is carried out to population shifts, basic approaches to the solution of problems of differentiation of powers between authorities of the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation are offered.

Происходящие процессы экстенсивного развития миграционного законодательства и иных правовых актов в сфере миграции, постоянная их корректировка, направленная на решение конкретных проблемных ситуаций правового регулирования миграционных процессов, актуализирует вопрос разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ¹. При этом все приведенные авторы отмечают существующие проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в сфере миграции между указанными органами государственной власти. Действительно в приведенном вопросе существует большое количество не решенных вопросов, которые в целом могут быть сведены к следующим ключевым группам: 1) имеет место конституционная неопределенность в разграничении полномочий между органами государственной власти в сфере миграции населения; 2) отсутствует единый законодательный акт, решающий вопрос о разграничении предметов ведения в рассматриваемой сфере; 3) применение остаточного принципа в наделении полномочиями в сфере миграции органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Эти обстоятельства позволяют нам высказать собственное мнение на решение, высказанных недостатков.

Эффективное исследование вопросов полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграции населения видится нам на основе их системно-структурного анализа. Применение данного метода исследования обусловлено сложностью самих миграционных процессов, их многообразием проявления в системе видов миграционных потоков и структурность самого миграционного процесса. Как мобильное социальное явление, миграционный процесс, осуществляемый любым индивидом, происходит в рамках трех стадий, представляющих собой последовательную цепочку событий. По справедливому мнению Л.Л. Рыбаковского, исходным моментом, или первой стадией миграции, является формирование предпосылок территориальной подвижности населения. Второй стадией выступает собственно перемещение, миграция или изменение территориального статуса субъекта миграции. Свое завершение миграционный процесс находит на третьей стадии – приживаемости переселенцев (новоселов) на новом месте². На каждой из указанных стадий миграции имеют место правовые факторы, затрагивающие статусное положение субъекта территориального перемещения. Все миграционные про-

цессы по степени их значимости для общества и сходства стадий осуществления миграции дифференцируются на миграционные потоки: внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения. Именно система миграционных потоков и структура миграционного процесса позволяет наиболее полно проанализировать полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере государственного управления миграцией населения на территории соответствующего субъекта.

В настоящее время в российском миграционном законодательстве нет единого законодательного акта, который бы осуществлял разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и ее субъектов в сфере миграции населения. Не решен определенно этот вопрос и в нормах ст. 71 и 72 Конституции РФ. Между тем научный анализ положений ст. 71 и 72 Конституции РФ позволяет признать, что полномочия в сфере управления миграцией населения находятся как в исключительном ведении Российской Федерации, так и в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации³. В соответствии с общим принципом разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ, закрепленным в ч. 2 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴, полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. Данное законодательное положение фактически закрепляет «принцип остаточных полномочий», предоставляемых органам исполнительной власти субъектов РФ в сфере миграции населения.

Принципиальным вопросом разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов в сфере миграции является определение тех видов миграционных потоков, где такое разграничение допустимо. Следует признать, что в рамках государственного управления внутренней (социально-экономической), внешней и незаконной миграции населения полномочия органов государственной власти являются исключительно федеральными. Так, в Постановлении

Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы»⁵ отмечается, что полномочия органов государственной власти по осуществлению правового регулирования прав и свобод граждан РФ в сфере регистрации по месту пребывания и по месту жительства на территории РФ являются исключительно федеральными. В сфере внешней миграции населения имеет ровно такая же ситуация, которая отражена в п. 3.2 Определения Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 264-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой Зои Андреевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 6, частями первой и второй статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁶. При этом отдельные полномочия субъектам РФ в рамках данного потока все же предоставляются федеральным законодательством (например, ч. 2 ст. 6 Федерального закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷). В сфере незаконной миграции проблема разграничения полномочий в настоящее время не решена однозначно. Между тем следует признать, что проблема определения полномочий органов государственной власти РФ и ее субъектов в сфере незаконной миграции решается на основе особенностей данного вида миграционного потока. Этими особенностями выступают, во-первых, мульти видовая природа данного потока, во-вторых, данный поток имеет не регулятивную, а правоохранительную направленность. Эти особенности позволяют признать, что полномочия по нормативно-правовому регулированию и их реализации в сфере незаконной миграции являются исключительно федеральными. Данное утверждение основывается и на положениях пд. «м» ст. 71 Конституции РФ, так как в правовой науке признается, что незаконная миграция угрожает национальной безопасности Российской Федерации и как следствие ее пресечение и предупреждение является исключительно федеральным полномочием⁸.

Правовое регулирование и реализация полномочий органов государственной власти РФ и ее субъектов в сфере внешней трудовой и вынужденной миграции населения находится в

совместном ведении этих органов. При этом субъекты РФ наделяются полномочиями в сфере осуществления правового регулирования и реализации предоставленных полномочий в сфере внешней трудовой (именно внешней трудовой иммиграции) и вынужденной миграции населения. Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹ наделяет органы государственной власти субъектов РФ следующими полномочиями:

- вносит предложения в Правительство РФ по определению квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание (ч. 2 ст. 6);

- вносит в Правительство РФ предложения по квоте по трудоустройству иностранных граждан на территории субъекта РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте РФ и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан (ч. 1 ст. 18);

- орган государственной службы занятости населения субъекта РФ дает заключение о возможности дачи разрешения миграционным органом на привлечение и использование иностранных работников (ч. 3 ст. 18);

- взаимодействие органа исполнительной власти РФ, ведающими вопросами занятости населения, с территориальными миграционными органами по вопросам привлечения иностранных граждан в трудовой деятельности на территории субъекта РФ (ч. 8 ст. 13);

- органы исполнительной власти субъектов РФ заключают соглашения о взаимодействии с федеральным миграционным органом о передаче, уполномоченной данным субъектом РФ организацией, полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов на осуществление трудовой деятельности на территории субъекта РФ (ч. 9 ст. 13);

- орган исполнительной власти субъекта РФ определяет медицинскую организацию для организации обслуживания на территории субъекта РФ иностранных работников (пд. 4 ч. 2 ст. 13.3);

- высшее должностное лицо субъекта РФ полномочен вносить мотивированное предложение в федеральный миграционный орган о приостановлении выдачи патента на осуществление трудовой деятельности на территории субъекта РФ (ч. 3 ст. 13.3);

- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)

вправе принять решение об указании в патенте, выдаваемом на территории данного субъекта РФ, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина (ч. 29 ст. 13.3);

- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ наделяется правом устанавливать перечень образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение иностранным гражданином русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ, а также порядок и форму проведения указанного экзамена (ч. 8 ст. 15.1);

- органы исполнительной власти субъекта РФ наделяются правом ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, прибывающих в РФ на основании визы (ч. 2 ст. 18.1);

- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется правом устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта РФ, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности (ч. 6 ст. 18.1).

В сфере вынужденной миграции Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 27.12.2018) «О беженцах»¹⁰ и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 27.12.2018) «О вынужденных переселенцах»¹¹ наделяет органы государственной власти субъектов РФ следующими полномочиями:

- в соответствии с преамбулой Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 27.12.2018) «О беженцах» субъектам РФ предоставляется право принятия законов и иных нормативных правовых актов в сфере вынужденной миграции по вопросам установленным Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 27.12.2018) «О беженцах»;

- вправе принимать законодательство субъектов РФ в сфере социальной защиты вынужденных мигрантов (п. 10 ст. 8);

- вправе принимать законодательство субъектов РФ в сфере образования вынужденных мигрантов (п. 11 ст. 8);

- правовое положение лица, получившего временное убежище, может определяться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ч. 4 ст. 12);

- органы исполнительной власти субъектов РФ вправе осуществлять финансирование расходов на прием, проезд и размещение бе-

женцев, расходов, связанных с выдворением (депортацией) лиц за пределы территории РФ (ст. 15);

- органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий принимают меры, предусмотренные ст. 7 Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 27.12.2018) «О вынужденных переселенцах», по обеспечению обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства на территории РФ (ч. 4 ст. 5);

- в ст. 7 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 27.12.2018) «О вынужденных переселенцах» устанавливается перечень предметов совместного ведения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев;

- органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать расходные обязательства, соответственно, субъектов РФ по содействию размещению и обустройству лиц, ходатайствующих о предоставлении им статуса вынужденного переселенца, и вынужденных переселенцев, а также обеспечивать иные социальные гарантии лицам, ходатайствующим о предоставлении им статуса вынужденного переселенца, и вынужденных переселенцев не отнесенные законодательством к расходным обязательствам РФ (ст. 12);

- осуществляют взаимодействие с общественными объединениями граждан по оказанию помощи лицам, ходатайствующим о предоставлении им статуса вынужденного переселенца, и вынужденных переселенцев (ст. 13).

Проведя характеристику полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере вынужденной миграции, следует обратить внимание, что полномочия указанным органам предоставляются лишь на первой и третьей стадии миграционного процесса, а именно на стадии формирования предпосылок территориальной подвижности будущего мигранта и стадии приживаемости переселенцев (новоселов) на новом месте. Что касается второй стадии – собственно территориального перемещения мигранта – то она может быть реализована лишь с участием миграционного органа, т.е. ее осуществление относится исключительно к полномочиям федеральных органов исполнительной власти. В свою очередь следует признать, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере внешней трудовой иммиграции предоставляются лишь для реализации первой стадии ми-

грационного процесса. Эти обстоятельства обусловлены самой правовой природой и особенностями данных видов миграционных потоков. Обоснованность наделения полномочиями органов государственной власти субъектов РФ в сфере внешней трудовой иммиграции и вынужденной миграции на стадиях формирования предпосылок территориальной подвижности будущего мигранта и приживаемости переселенцев (новоселов) на новом месте пребывания (проживания) заключается, во-первых, в необходимости влияния органов государственной власти субъектов РФ на инициацию миграционных процессов на территорию субъекта РФ, во-вторых, в насущной потребности социальной и территориальной адаптации вынужденных мигрантов на новом месте пребывания (проживания) на территории субъекта РФ, что эффективно осуществлять без участия органов государственной власти субъектов РФ невозможно.

Таким образом, необходимо отметить, что формирование системы полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграции населения должно осуществляться с учетом следующих принципиальных положений:

органы исполнительной власти субъектов РФ не должны наделяться полномочиями на всех стадиях миграционного процесса в потоках внутренней (социально-экономической), внешней и незаконной миграции населения. Однако, наделение органов исполнительной власти субъектов РФ полномочиями в сфере внешней миграции населения на стадии формирования предпосылок территориальной подвижности будущего мигранта допускается в части предложения объемов квот на предоставление права временное проживание на территории субъекта РФ;

допустимость наделения полномочиями органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере миграции лишь в рамках внешней трудовой иммиграции (при этом в сфере внешней трудовой эмиграции органы исполнительной власти субъектов РФ не должны наделяться законодательными полномочиями) на стадии формирования предпосылок территориальной подвижности будущего мигранта и вынужденной миграции на стадиях формирования предпосылок территориальной подвижности будущего мигранта и приживаемости его на новом месте пребывания (проживания);

существует реальная потребность в расширении как объема полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере вынужденной миграции на стадии приживаемости

ности вынужденного мигранта (беженца, лица, ищущего временное убежище, вынужденного переселенца) на новом месте пребывания (проживания), так и практики их реализации на территории субъекта РФ.

¹ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционных отношений и генезис консервативной правовой миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 151 – 209; Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 130 – 153; Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. М.: Контракт, 2008. С. 45 – 51; Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права, 2014. № 12. С. 3 – 7; Петровская М.И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции // Ленинградский юридический журнал, 2015. № 3. С. 211 – 221; Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 85 – 98; Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: Норма, 2019. С. 189 – 201; Куракин А.В., Карпунин Д.В., Попова Н.Ф. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Административное и муниципальное право, 2018. № 11. С. 19 - 35 и др.

² См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: стадии миграционного процесса. Вып. 5. М., 2001. С. 36.

³ См.: Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: Норма, 2019. С. 190 – 191.

⁴ Собрание законодательства РФ, 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ Собрание законодательства РФ, 1996. № 16. Ст. 1909.

⁶ Вестник Конституционного Суда РФ, 2006. № 6.

⁷ Собрание законодательства РФ, 2002. № 30. Ст. 3032.

⁸ См.: Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право, 2018. № 4. С. 25 – 27; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционная безопасность России: проблемы административно-правового обеспечения // Общество и право, 2018. № 3. С. 104 – 113 и др.

⁹ Собрание законодательства РФ, 2002. № 30. Ст. 3032.

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. № 12. Ст. 425.

¹¹ Собрание законодательства РФ, 1995. № 52. Ст. 5110.

Список цитируемой литературы:

1. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционных отношений и генезис консервативной правовой миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 151 – 209; Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубанькино, 2007. С. 130 – 153; Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. М.: Контракт, 2008. С. 45 – 51; Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права, 2014. № 12. С. 3 – 7; Петровская М.И. Государственная политика в сфере вынужденной миграции // Ленинградский юридический журнал, 2015. № 3. С. 211 – 221; Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстицинформ, 2017. С. 85 – 98; Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: Норма, 2019. С. 189 – 201; Куракин А.В., Карпухин Д.В., Попова Н.Ф. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Административное и муниципальное право, 2018. № 11. С. 19 - 35 и др.
2. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: стадии миграционного процесса. Вып. 5. М., 2001. С. 36.
3. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: Норма, 2019. С. 190 – 191.
4. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право, 2018. № 4. С. 25 – 27; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционная безопасность России: проблемы административно-правового обеспечения // Общество и право, 2018. № 3. С. 104 – 113 и др.

The list of the quoted literature:

1. Sherebzo A.N. Legal regulation of migratory relations and genesis of conservative legal migration policy of the Russian Federation. Krasnodar: Kubankino, 2007. S. 151-209; Sherebzo A.N. Legal regulation of migration policy of the Russian Federation. Krasnodar: Kubankino, 2007. C. 130-153; Habrieva T.Ya. Migration Law of Russia. Theory and practice. M.: Contract, 2008. P. 45-51; Andrichesenko L.V. Problems of systematization of migration legislation//Journal of Russian law, 2014. № 12. C. 3-7; Petrovskaya M.I. State policy in the field of forced migration//Leningrad legal journal, 2015. № 3. S. 211-221; Malyshev E.A. State control in the sphere of external labour migration: theory and practice: monograph. M.: Justicinform, 2017. S. 85-98; Andrichenko L.V., I.V. Plugina migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practice. PM: Norm, 2019. S. 189-201; Kurakin A.V., Popov D.V., Karpukhin N.F. Principles for the distribution of jurisdiction and powers between the State bodies of the Russian Federation and its subjects//administrative and municipal law, 2018. № 11. S. 19-35, etc.
2. Rybakovskij L.L.: migration stage of the migration process. ISS. 5. M., 2001. S. 36.
3. Andrichenko I.V., I.V. Plugina migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practice. PM: Norm, 2019. S. 190-191.
4. Mammoth E.A. Illegal migration in Russia and national security issues//migration law, 2018. No. 4. C. 25-27; Stallions, Malyshev A.N. E.A. Migration security of Russia: problems of administrative legal//society and law, 2018. № 3. C. 104-113, etc.