

УДК 342.519

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Казарян К. В.

Ростовский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

В содержании статьи рассматриваются особенности институционально-правового обеспечения миграционной деятельности. Анализируется современное миграционное законодательство. Исследуются полномочия органов государственной власти и негосударственных организаций в контексте осуществления миграционной деятельности. Автором проанализирована деятельность Главного управления по вопросам миграции МВД России как центрального государственного органа, осуществляющего государственное регулирование в сфере миграции в условиях современной российской действительности с учетом модернизации системы государственных органов. В статье проводится анализ как решения Конституционного суда, так и нормативных правовых актов различного уровня, в том числе большого числа подзаконных нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Автор приходит к выводу, что институциональное обеспечение миграционной деятельности представлено системой органов государственной власти, а также негосударственных структур, регулирующих различные аспекты миграционной деятельности.

Автором рассматривается несколько сценариев, предложенных учеными относительно прогноза дальнейшего развития ситуации в части оптимизации процессов управления миграцией в контексте осуществления миграционной деятельности.

Рассматриваются вопросы участия негосударственных организаций при осуществлении миграционной деятельности на примере опыта взаимодействия институтов гражданского общества с обратившимися иностранными гражданами.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционная деятельность, миграционное законодательство, органы государственной власти, негосударственные организации, миграционный центр, иностранные граждане, национальные диаспоры.

Миграционная деятельность Российской Федерации основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, положениях Конституции РФ и выражается в федеральных законах и нормативных правовых актах субъектов РФ, в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Миграционная деятельность государства охватывает собой все те направления функционирования государственных органов, осуществляющих полномочия по контролю над процессами передвижения, въезда и выезда, а также легальности пребывания лиц на территории государства с целью восполнения людских ресурсов общества [1].

Миграционная деятельность – это объективированная в официальных нормативно-правовых актах, определенная юридическая деятельность государственных органов, осуществляемая, опосредуемая правом, интеллектуально-волевая, управ-

ленческая, производственно-трудовая деятельность компетентных учреждений и организаций, которая осуществляется в определенных процедурных и процессуальных формах с помощью определенных юридических действий, способов и средств, направленная на решение общественных функций и удовлетворение тем самым публичных и частных потребностей и интересов.

Правовое обеспечение миграционной деятельности представлено как международными актами, так и внутригосударственным законодательством. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Как следствие этого положения при принятии норм миграционного законодательства необходимо соотносить их с международными нормами.

Институциональное обеспечение миграционной деятельности представлено системой органов государственной власти, а также негосударственных структур, регулирующих различные аспекты миграционной деятельности.

Ранее центральным органом, в чьи полномочия входили вопросы по управлению и регулированию миграционных процессов, являлась ФМС. Однако 5 апреля 2016 года Президент Российской Федерации подписал Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» [2], в соответствии с которым (п. 1) Федеральная миграционная служба упраздняется, а ее функции возвращаются Министерству внутренних дел.

Таким образом, в настоящее время МВД России является центральным государственным органом, осуществляющим государственное регулирование в сфере миграции. Указанная реформа требует решения целого ряда финансовых, организационно-штатных, материально-технических и иных вопросов, в том числе касающихся правового регулирования.

Упомянутым выше Указом в структуре Центрального аппарата МВД России было образовано Главное управление по вопросам миграции. В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России) можно выделить следующие направления деятельности органов внутренних дел в вопросах миграции, которые регулируются значительным массивом нормативных правовых актов.

Необходимо отметить, что в настоящее время принимаются новые административные регламенты МВД РФ с учетом институциональных изменений, а также изменяющейся геополитической ситуации (в частности, военные действия на территории Сирии, непокойная ситуация в некоторых странах СНГ).

Рассмотрим основные направления институционально-правового обеспечения миграционной деятельности.

1. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации.

Институционально-правовое обеспечение приобретения лицом гражданства РФ представлено следующими нормативными актами: Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» [3], Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [4], Приказ ФМС РФ от 19.03.2008 № 64 (ред. от 29.04.2010) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграцион-

ной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» [5].

Указанными актами урегулированы следующие административные процедуры, проводимые сотрудниками органов внутренних дел в связи с гражданством: определение наличия гражданства РФ, прием в гражданство в общем и упрощенном порядке, оформление выхода из гражданства, удостоверение наличия у ребенка гражданства РФ, оформление наличия у ребенка гражданства РФ и другие. Органы внутренних дел в соответствии с законодательством РФ и при сотрудничестве с Комиссией по вопросам гражданства, иными правоохранительными и контролирующими органами осуществляют работу с заявителями по вопросам приобретения гражданства, удостоверения наличия гражданства, выдаче соответствующих документов [6, с. 30–34].

2. Регистрационный учет граждан России по месту пребывания и по месту жительства.

Миграционная деятельность органов МВД в данном контексте урегулировано следующими актами: Закон РФ от 25.06.1993 « 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [7], Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 « 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [8], Постановление Правительства РФ от 05.01.2015 « 4 «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [9] и Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [10], Приказ МВД России от 24.04.2018 № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [11].

Контроль осуществляется МВД России для обеспечения выполнения обязательных требований к регистрации и снятию граждан с регистрационного учета:

- гражданами РФ, обязанными зарегистрироваться по месту пребывания или по месту жительства в пределах РФ;

- нанимателями (собственниками) жилых помещений (физические лица, индивидуальные предприниматели и юридические лица), предоставляющими их для постоянного или временного проживания;

- лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов;

- администрациями гостиниц, санаториев, домов отдыха, пансионатов, кемпингов, туристских баз, медицинских организаций или других подобных учреждений, осуществляющих регистрацию граждан по месту пребывания.

Уполномоченные на осуществление контроля сотрудники имеют право:

- получать от госорганов, организаций и граждан сведения, справки, документы, иную необходимую информацию, в том числе персональные данные;

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

- составлять протоколы об административных правонарушениях;

- использовать информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации;

- выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и направлять предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Срок проведения документарной или выездной проверки в общем случае не может превышать 20 рабочих дней

3. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Правовой основой деятельности в данном направлении являются Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [12], Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [13], Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14], Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [15], Приказ МВД России от 23.11.2017 № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания» [16].

Интересна позиция Конституционного суда РФ по данному вопросу, нашедшая отражение в Постановлении от 19 июля 2017 года № 22-П[17], в котором Конституционный Суд дал оценку конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Оспоренные положения являлись предметом рассмотрения постольку, поскольку на их основании решается вопрос о месте пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), по которому он обязан встать на миграционный учет, и о привлечении к юридической ответственности за неисполнение этой обязанности.

Конституционный Суд признал оспоренные положения не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они содержат неопределенность:

в вопросе о том, допустима ли и в каком случае в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), временно пребывающего в Российской Федерации, постановка его на учет по месту пребывания по месту нахождения (адресу) принимающей стороны;

в вопросе о том, каким образом соотносятся обязанности в сфере миграционного учета такого гражданина и принимающей стороны в части обеспечения постановки его на учет именно по месту (адресу), по которому он должен быть в соответствии с установленным порядком поставлен на учет по месту пребывания, притом, что нарушение установленного порядка может повлечь его привлечение к юридической ответственности.

Впредь до внесения надлежащих законодательных изменений при решении вопроса о выборе места постановки указанного гражданина на учет по месту пребывания, равно как и при оценке наличия в его действиях признаков нарушения режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, оспоренные положения не могут рассматриваться как обязывающие временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), поставленного на миграционный учет по месту нахождения (адресу) пригласившей его организации (принимающей стороны), правовая связь с которой, основанная на положениях законодательства Российской Федерации, в период пребывания в Российской Федерации им не утрачивается, встать на миграционный учет по месту нахождения (адресу) жилого помещения, которое ему предоставила принимающая сторона и в котором он временно проживает.

Во всех иных случаях иностранные граждане и лица без гражданства должны, если в данном Федеральном законе прямо не указаны иные правила миграционного учета, встать на учет по месту пребывания в месте их фактического проживания.

4. Оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, разрешения на временное проживание и вида на жительство.

Нормативно-правовое регулирование реализуется Федеральным законом от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Приказом МВД России от 21.09.2017 № 735 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражд-

данства» [18], Приказом МВД России от 27.11.2017 № 891 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» [19], Приказом МВД России от 09.11.2017 № 846 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» [20], Приказом Федеральной регистрационной службы от 16 мая 2007 г. № 82 «Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях государственной регистрации прав иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на недвижимое имущество и сделок с ним» [21].

5. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, в том числе в сфере внешней трудовой миграции.

В настоящее время нет единого источника, содержащего нормы о порядке осуществления миграционного контроля, они рассредоточены в Федеральных законах: от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 (ред. от 27.12.2017) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2018) [22], вопросы надзора также нашли отражения в Приказе Генпрокуратуры России от 01.07.2015 № 343 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» [23]. Существует потребность в четком определении оснований осуществления миграционного контроля и его порядка.

6. Взаимодействие с различными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

7. Контроль за реализацией Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Программа) [24].

Миграционная деятельность органов МВД в данном контексте урегулирована, кроме самой Программы, следующими актами: Приказ МВД России от 07.11.2017 № 842 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [25], Приказ МИД России от 15.10.2010 № 18483 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками за рубежом» [26].

Данная Программа утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и прежде всего обращена на стимулирование к переселению в РФ лиц, признанных в установленном порядке соотечественниками. В данную категорию могут входить граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом, лица, бывшие гражданами СССР и проживающие на территории бывших союзных республик, эмигранты из СССР или РФ, а также потомки указанных лиц.

Участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников и члены их семей для получения гражданства на льготных условиях должны иметь регистрацию по месту жительства на территории субъекта РФ, в котором они постоянно проживают в соответствии с указанной Государственной программой. Они получают гражданство РФ без соблюдения условий о пятилетнем непрерывном проживании на территории РФ, наличии законного источника средств к существованию и владении русским языком.

Необходимо отметить, что в настоящее время завершен первый этап реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. [27], подписанной Президентом РФ 13 июня 2012 года. В реализации второго этапа основное внимание уделяется сфере обеспечения прав граждан и охране общественного порядка, что, безусловно, потребует консолидации правоохранительных функций в рамках централизованной системы управления. Указанные изменения явились очередным этапом совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти [28].

Проводимые изменения базируются на основе ранее принятых документов. Так, во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» [29] был создан Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям [30] и приняты:

- Стратегия государственной национальной политики РФ [31];
- нормативные правовые акты, направленные на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства РФ [32].

Анализируя полномочия субъектов миграционной деятельности (как органов государственной власти, в том числе и правоохранительных органов, так и органов местного самоуправления) относительно реализации основных направлений миграционной политики необходимо констатировать факт, что в настоящее время большая часть полномочий отошла специализированным правоохранительным органам, в частности МВД России, ФСБ России, МИД России и т. д.

Всех субъектов миграционной деятельности можно разделить на органы с общей и специализированной компетенцией.

Правоохранительные органы обладают специализированной компетенцией в миграционной сфере, основное направление деятельности которых связано с обеспечением национальной безопасности и национальных интересов. В частности, МВД России к числу задач Главного управления по вопросам миграции относятся: организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции; обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции; обеспечение взаимодействия подразде-

лений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления; организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления; организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Таким образом, реализация миграционной политики предполагает наличие системы органов, обеспечивающих направляющее воздействие на данную группу миграционных процессов. Органы власти не только осуществляют нормативно-правовое регулирование этих процессов, но и реализуют значительный объем исполнительно-распорядительных полномочий, связанных с контролем и надзором за процессами перемещения людей, предоставления им различных государственных услуг. Органы государства обеспечивают защиту прав мигрантов от незаконных действий и решений других субъектов. Поэтому в кругу принципиальных вопросов миграционного права необходимо рассмотреть вопрос о компетенции публичных институтов [33].

В настоящее время вопросы управления миграционными процессами не могут быть только прерогативой государства, они тесно связаны с деятельностью общественных объединений, неправительственных организаций и других сообществ.

Следует отметить, что институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности представляется успешным при активном участии негосударственных структур.

Например такой институт гражданского общества, как Общественный совет ранее при ФМС России, в составе которого эффективно работали известные профессионалы в сфере миграции. Однако в 2017 г. в новом составе Общественного совета при МВД из 39 человек нет ни одного специалиста в сфере миграции населения России.

В этой связи в настоящее время перед МВД РФ стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции, не свойственные силовому ведомству, такие как адаптация и интеграция мигрантов; реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; проблемы беженцев; управление процессами внешней трудовой, внутренней, учебной миграциями и др. Иными словами, это функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участием в реализации национальной и внешней политики России в части миграции населения.

Ряд авторов, прогнозируя развитие дальнейшей ситуации в части оптимизации процессов управления миграцией, предполагает следующие сценарии [34].

Первый сценарий: в положение о МВД России будут включены новые функции, в полном объеме соответствующие функциям бывшего ФМС России; Общественный совет при МВД России будет дополнен специалистами в сфере миграции.

Второй сценарий: ряд миграционных функций, связанных с социально-экономическим и демографическим развитием страны, будет переданы другим

федеральным органам исполнительной власти. В этом случае нарушается комплексное управление миграционными процессами.

Третий сценарий: будет создан новый орган федеральной исполнительной власти, на который будут возложены функции формирования и реализации национальной и миграционной политики, а также комплексного управления всеми миграционными процессами. По нашему мнению, этот вариант наиболее предпочтителен.

При всех сценариях необходимо активное профессиональное участие различных институтов гражданского общества и научного сообщества в формировании и реализации государственной миграционной политики.

В частности, некоммерческие организации, работающие по принципу «одного окна». Предполагается для более результативной работы внедрить модель одного окна, т. е. исполнительные органы, непосредственно осуществляющие свою функцию, должны просто подавать запросы для проведения определенных проверок. Например многофункциональный миграционный центр.

С 2015 года ГБУ г. Москвы «Многофункциональный миграционный центр» (миграционный центр) осуществляет прием документов для оформления патента, дающего право осуществлять трудовую деятельность в городе Москве.

Миграционный центр – единственная организация, на территории которой проводится оформление и выдача патентов иностранным гражданам на работу в Москве. В миграционном центре специалисты (ранее – подразделения Управления Федеральной миграционной службы, ныне – МВД России) по городу Москве выдают иностранным гражданам патенты на право осуществления трудовой деятельности в городе Москве. До принятия решения о выдаче патента проводится тщательная проверка законности нахождения иностранных граждан на территории страны.

На территории миграционного центра посетители могут подать документы на патент, а также менее чем за 1,5 часа пройти все процедуры, необходимые для получения патента. В настоящее время пропускная способность Центра позволяет ежедневно принимать порядка 5000 иностранных граждан.

Еще одним субъектом миграционной деятельности являются неправительственные организации и национальные диаспоры, выполняющие функции посредников между властью и мигрантами, а также осуществляющие социальный контроль над действиями власти со стороны гражданского общества.

Национальные диаспоры (национально-культурные автономии, этнические общины, землячества) являются базовым фактором межнациональной стабильности в Российской Федерации, уникальным инструментом по формированию взаимоотношений России со странами ближнего и дальнего зарубежья. При этом потенциал национальных организаций, зарегистрированных на территории РФ, используется бессистемно и реализуется не в полной мере – в основном в сфере гуманитарно-культурного обмена. Это не позволяет охватить весь спектр взаимодействия с соседними странами, связанный с политическими, экономическими, миграционными, информационными, образовательными, религиозными и иными аспектами [35]. Российская Федерация стоит на пороге нового периода развития национальных организаций, зарегистрированных на её территории, что может способствовать как усилению, так и ослаблению страны, в зависимости от точности работы с этой сложнейшей сферой.

Опыт подобной формы взаимодействия институтов гражданского общества с обратившимися гражданами и организациями постепенно накапливается в разных регионах. Так, например, в Красноярском крае Единое духовное управление мусульман края приняло участие в совместной акции УФМС и Правительства края в рамках проекта «Правовое просвещение мигрантов» программы «Социальное партнерство во имя развития». Или, например, в Ставропольском крае региональная общественная благотворительная организация «Вера, Надежда, Любовь» в 2011 г. приступила к реализации проекта «Развитие гражданского общества посредством повышения правовой грамотности вынужденных мигрантов и некоммерческих организаций, оказывающих им помощь» при поддержке Программы малых грантов Отдела печати и культуры Посольства США в Москве: был организован центр доступа к информационно-правовой базе «Гарант» в офисе организации, где каждый желающий и нуждающийся в этом мигрант мог бесплатно подключиться к программе, самостоятельно найти и ознакомиться с любым нормативным документом в действующей редакции, самостоятельно составить необходимый правовой документ.

Следует акцентировать внимание на том, что эффективное управление миграционными процессами во многом зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов.

Актуальность вопроса институционально-правового обеспечения миграционной деятельности современных российских правовых реалий заключается в том, что за недолгий период существования российской государственности с 1993 года по настоящее время ФМС России реорганизовывалась несколько раз. Эти процессы, связанные с институциональной непостоянством и двойственностью, повлияли отрицательно на качество осуществления возложенных на нее задач и функций.

Непрерывно изменяющееся институционально-правовое обеспечение в сфере миграционной деятельности и одновременное непостоянство при принятии решений в исследуемой области привели к ослаблению и нерезультативности ФМС России и в конечном итоге передаче функции МВД России, как и прежде.

Таким образом, институционально-правовое обеспечение миграционной деятельности в России носит разносторонний характер. Миграционная деятельность осуществляется как при помощи государственных органов, так и негосударственными организациями, в т. ч. различными общественными объединениями, национальными диаспорами и т. д. Такое сочетание требует объединения и координации деятельности различных некоммерческих организаций и экспертов, работающих в миграционной сфере, усиления информационного и консультационного взаимодействия с органами власти, работодателями, диаспорами

Список литературы:

1. Леонидова Т. И. Миграционная деятельность российского государства: теоретический аспект. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007.
2. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Российская газета. 2016. 6 апр.

3. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. № 100. 05.06.2002.
4. Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 03.09.2017) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Российская газета. № 219, 19.11.2002
5. Приказ ФМС РФ от 19.03.2008 № 64 (ред. от 29.04.2010) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.04.2008 № 11493) // Российская газета. № 82. 16.04.2008
6. Дорошенко О. М., Морукова А. А. Актуальные проблемы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по контролю за соблюдением правил миграционного учета несовершеннолетних граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства // Миграционное право. 2016. № 2. С. 30–34.
7. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. № 152. 10.08.199.
8. Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. № 144, 27.07.1995.
9. Постановление Правительства РФ от 05.01.2015 № 4 (ред. от 30.11.2016) «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 2. 12.01.2015, ст. 517.
10. Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 № 50635) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.04.2018.
11. Приказ МВД России от 24.04.2018 № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2018 № 51137) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.05.2018.
12. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Парламентская газета. № 144. 31.07.2002.
13. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. № 156, 20.07.2006.

14. Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 124, 11.06.2013.
15. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 (ред. от 26.10.2016) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. № 17. 27.01.2007.
16. Приказ МВД России от 23.11.2017 № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.12.2017 № 49311) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан США Н. Д. Вордена и П. Д. Олдхэма» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 6. 2017.
18. Приказ МВД России от 21.09.2017 № 735 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.10.2017 № 48743) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2017.
19. Приказ МВД России от 27.11.2017 № 891 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.12.2017 № 49338) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2017
20. Приказ МВД России от 09.11.2017 № 846 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.12.2017 № 49075) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2017.
21. Приказ Федеральной регистрационной службы от 16 мая 2007 г. № 82 «Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях государственной регистрации прав иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская газета. от 11 июля 2007 г. № 147.
22. Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 (ред. от 27.12.2017) «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2018) // Российская газета. № 266, 19.11.2012.

23. Приказ Генпрокуратуры России от 01.07.2015 № 343 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» // Законность. № 8. 2015
24. Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 15.03.2018) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Российская газета. № 137. 28.06.2006.
25. Приказ МВД России от 07.11.2017 № 842 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.12.2017 № 49116) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017.
26. Приказ МИД России от 15.10.2010 № 18483 (ред. от 28.11.2016) «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками за рубежом» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017.
27. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
28. Булатов Р. Б., Глущенко П. П. Государственно-управленческая функция системы органов государственной власти Российской Федерации // Социология и право. 2013. № 1(18). С. 58–68.
29. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.
30. Указ Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» (ред. от 21 октября 2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3135.
31. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.
32. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4040.
33. Федотова М. Ф., Шойко И. С. Современная миграционная политика Российской Федерации // Право и безопасность, 2012. – № 2 (35).
34. Волох В. А., Суворова В. А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // <http://www.migimo.ru/razdel/145/>
35. Акмалова А. А., Капицын В. М. Социальная работа с мигрантами и вынужденными переселенцами. М., 2011.

Kazaryan K.V. Institutionalno-legal maintenance of migratory activity // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 3. – P. 8–25.

In the article discusses the features of institutionally-legal support of migration activities. Analyzes the current migration legislation. Explores the powers of state authorities and non-governmental organizations implementing migration activities. The article analyzes how the decisions of the constitutional court and of the normative legal acts of different levels, including a large number of normative acts of Federal bodies of Executive power. The author analyzes the activities of the Chief Directorate for migration, Ministry of internal Affairs of Russia as the Central state body performing state regulation in the sphere of migration in the modern Russian reality with modernization of system of state bodies

The author comes to the conclusion that institutional support of migration activities is represented by a system of state authorities and non-state structures regulating various aspects of migration activities.

Discusses the participation of non-governmental organizations in the implementation of migration activities on the example of interaction of civil society institutions from applying foreign citizens.

The author discusses several scenarios proposed by scientists regarding the prognosis of future developments in order to optimize the processes of migration management in the context of the implementation of the migration activities.

Keywords: the migratory policy, migratory activity, the migratory legislation, public authorities, not state organisations, the migratory centre, foreign citizens, national diasporas.

Spisok literaturi:

1. Leonidova T. I. Migration activity of the Russian state: theoretical aspect. The abstract of the thesis for a degree of Candidate of Law Sciences. M, 2007.
2. The decree of the President of the Russian Federation of April 5, 2016 N 156 "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"//the Russian newspaper. 2016. 6 Apr.
3. The federal law from 5/31/2002 N 62-FZ (an edition from 7/29/2017) "About citizenship of the Russian Federation"//Russian newspaper. N 100. 6/5/2002.
4. The decree of the Russian President from 11/14/2002 N 1325 (an edition from 9/3/2017) "About the adoption of the Provision on an order of consideration of questions of citizenship of the Russian Federation"//the Russian newspaper. N 219, 11/19/2002.
5. The order of FMS of the Russian Federation from 3/19/2008 N 64 (an edition from 4/29/2010) "About the approval of Administrative regulations of execution of the state function by Federal Migration Service on implementation of powers in the sphere of implementation of the legislation on citizenship of the Russian Federation" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 4/9/2008 N 11493).//Russian newspaper. N 82. 4/16/2008
6. Doroshenko O. M., Morukova A. A. Current problems of activities of public authorities of the Russian Federation for control of observance of rules of migration registration of minor citizens of the Russian Federation, foreign citizens and persons without citizenship // Migration right. 2016. N 2. Page 30–34.
7. The act of the Russian Federation from 6/25/1993 N 5242-1 (an edition from 4/3/2017) "About the right of citizens of the Russian Federation for freedom of movement, the choice of the place of stay and residence within the Russian Federation"//the Russian newspaper. N 152. 10.08.199.
8. The resolution of the Government of the Russian Federation from 7/17/1995 N 713 (an edition from 5/25/2017) "About the approval of Rules of registration and removal of citizens of the Russian Federation from registration account in the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation and the list of the persons responsible for reception and transfer to bodies of registration accounting of documents for registration and removal from registration accounting of citizens of the Russian Federation for the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation"//Russian newspaper. N 144, 7/27/1995.
9. The resolution of the Government of the Russian Federation from 1/5/2015 N 4 (an edition from 11/30/2016) "About the approval of Rules of formation, maintaining and use of a basic state information resource of registration accounting of citizens of the Russian Federation in the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation"//Collection of the legislation of the Russian Federation. N 2. 1/12/2015, Art. 517
10. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 12/31/2017 N 984 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on registration accounting of citizens of the Russian Federation in the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 4/5/2018 N 50635).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 4/6/2018.
11. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 4/24/2018 N 249 "About the approval of Administrative regulations of execution by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, his territorial authorities of the state function on control of observance by the citizens of the Russian Federation, employers (owners) of premises, officials and persons responsible for reception and transfer to bodies of registration accounting of documents for registration and remov-

- al from registration accounting of citizens of the Russian Federation for the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation, rules of registration and removal of citizens of the Russian Federation from registration account in the place of stay and at the place of residence within the Russian Federation" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 5/21/2018 N 51137).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 5/22/2018.
12. The federal law from 7/25/2002 N 115-FZ "About a legal status of foreign citizens in the Russian Federation"//the Parliamentary newspaper. N 144. 7/31/2002.
13. The federal law from 7/18/2006 N 109-FZ (an edition from 11/28/2015, with amendment from 7/19/2017) "About migration registration of foreign citizens and persons without citizenship in the Russian Federation"//Russian newspaper. N 156, 7/20/2006
14. The federal law from 6/7/2013 N 108-FZ (an edition from 4/23/2018) "About preparation and carrying out in the Russian Federation the FIFA World Cup of FIFA of 2018, the Cup of confederations of FIFA of 2017 and introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation"//Russian newspaper", N 124, 6/11/2013
15. The resolution of the Government of the Russian Federation from 1/15/2007 N 9 (an edition from 10/26/2016) "About a procedure of migration registration of foreign citizens and persons without citizenship in the Russian Federation" // Russian newspaper. N 17. 1/27/2007
16. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 11/23/2017 N 881 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on implementation of migration registration of foreign citizens and persons without citizenship in the Russian Federation, application forms about registration of the foreign citizen or person without citizenship at the place of residence, notices of arrival of the foreign citizen or the person without citizenship to the place of stay, a mark about registration of the foreign citizen or person without citizenship at the place of residence, marks about confirmation of performance by host and the foreign citizen of the actions necessary for his registration in the place of stay" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 12/19/2017 N 49311).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12/21/2017
17. The resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation from 7/19/2017 N 22-P "On the case of check of constitutionality of provisions of part 1 and point 2 of part 2 of article 20 of the Federal law "About Migration Registration of Foreign Citizens and Persons Without Citizenship in the Russian Federation" in connection with complaints of citizens of the USA N.D. Vorden and P.D. Oldkhema"//Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation.N 6. 2017
18. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 9/21/2017 N 735 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on registration and issue of invitations to entry into the Russian Federation foreign citizens and persons without citizenship" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 10/31/2017 N 48743).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 11/1/2017
19. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 11/27/2017 N 891 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on delivery to foreign citizens and persons without citizenship of permission to temporary residence in the Russian Federation and also forms of a mark and the form of the document on permission to temporary residence in the Russian Federation" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 12/21/2017 N 49338).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12/21/2017
20. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 11/9/2017 N 846 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on delivery to foreign citizens and persons without citizenship of the residence permit in the Russian Federation" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 12/1/2017 N 49075).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12/4/2017
21. The order of Federal registration service of May 16, 2007 N 82 "About the approval of Methodical recommendations of features of the state registration of the rights of foreign citizens, persons without citizenship and foreign legal entities on real estate and transactions with him"//Russian newspaper. of July 11, 2007 N 147.

22. The resolution of the Government of the Russian Federation from 11/13/2012 N 1162 (an edition from 12/27/2017) "About the adoption of the Provision on implementation of federal state control (supervision) in the sphere of migration" (with amendment and additional, вступ. in force with 1/5/2018).//Russian newspaper. N 266, 11/19/2012
23. The order of the State Office of Public Prosecutor of Russia from 7/1/2015 N 343 (an edition from 6/21/2016) "About the organization of public prosecutor's supervision of performance of the legislation in the sphere of migration" // Legality. N 8. 2015
24. The decree of the Russian President from 6/22/2006 N 637 (an edition from 3/15/2018) "About measures for rendering assistance to voluntary resettlement to the Russian Federation the compatriots living abroad" (together with "The state program on rendering assistance to voluntary resettlement to the Russian Federation the compatriots living abroad").//Russian newspaper. No. 137. 6/28/2006
25. The order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 11/7/2017 N 842 "About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing public service on registration, delivery and replacement of the certificate of the participant of the State program on rendering assistance to voluntary resettlement to the Russian Federation the compatriots living abroad" (It is registered in the Ministry of Justice of the Russian Federation 12/5/2017 N 49116).//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12/6/2017
26. The order the MFA of Russia from 10/15/2010 N 18483 (an edition from 11/28/2016) "About the adoption of the Provision on an order of conducting the state monitoring in the field of the relations with compatriots abroad".//Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 12/6/2017
27. Concept of the state migration policy of the Russian Federation until 2025 (утв. Russian President on June 13, 2012)//Union of Right Forces ConsultantPlus.
28. Bulatov R. B., Glushchenko P. P. State and administrative function of system of public authorities of the Russian Federation//Sociology and right. 2013. N 1(18). Page 58–68.
29. The decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 N 602 "About ensuring inter-ethnic concord">//SZ Russian Federation. 2012. N 19. Art. 2339.
30. The decree of the Russian President of June 5, 2012 N 776 "About Council at the President of the Russian Federation for the international relations" (an edition of October 21, 2013) // SZ Russian Federation. 2012. N 24. Art. 3135.
31. The decree of the Russian President of December 19, 2012 N 1666 "About the Strategy of the state national policy of the Russian Federation until 2025">// SZ Russian Federation. 2012. N 52. Art. 7477.
32. The federal law of July 23, 2013 N 207-FZ "About introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation for improvement of the migration legislation and responsibility for his violation">//SZ Russian Federation. 2013. N 30 (p. I). Art. 4040.
33. Fedotova M. F., Shoyko I. S. Modern migration policy of the Russian Federation//Right and safety, 2012. – No. 2 (35).
34. Vjloch V. A., Suvorova V. A. "Problems of institutional ensuring the state migration policy"/><http://www.migimo.ru/razdel/145/>
35. Akmalova A. A., Kapitsyn V. M. Social work with migrants and displaced persons. M., 2011.