

УДК 342

DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-4-89-99

СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Трифонова К. В.

Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

Тема миграции является актуальной и значимой для общества и государства. Правовая составляющая миграции, качества нормативного регулирования, правового и организационного обеспечения деятельности органов государственной власти в миграционной сфере, полномочных реализовать миграционную политику не всегда отвечают быстро складывающимся правоотношениям, особенно в условиях пандемии коронавируса. И в связи с этим автором выявлены ряд проблем, требующих своего скорейшего правового решения. Автором материала предложена классификация органов исполнительной власти в сфере миграции.

В заключении автор указывает, что совершенствование государственной политики в миграционной сфере, которое связано и с усилением правоохранительной составляющей деятельности субъектов миграционной политики. Без взаимодействия ГУВМ МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти при нормативно-правовом регулировании в сфере миграции, а также осуществлении правоприменительных функций по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере невозможна стабилизация миграционной обстановки в стране и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: правоохранительные органы, органы государственной власти, миграция, миграционное законодательство.

С 2015 г. наблюдается региональный миграционный кризис, затронувший большую часть государств Европы, в которую наблюдался и продолжает наблюдаться большой поток мигрантов и беженцев, весомая часть из которых, попадают на территорию Европейского союза нелегально.

Государство, понимая значимость вопросов миграции и необходимость комплексного подхода к формированию политики в данной сфере, разработало и приняло соответствующую Концепцию на период с 2019 по 2025 года [1]. Отметим, что основной целью данной концепции отмечается необходимость «обеспечения национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения нашей страны. Концепция направлена на стабилизацию и увеличение численности постоянного населения России, а также обеспечение потребности экономики в рабочей силе» [1].

Единственным федеральным органом исполнительной власти в миграционной сфере является Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России). С 2006 г. по 2016 г. таковым органом являлась Федеральная Миграционная Служба (ФМС) [2, с. 52]. 5 апреля 2016 года указом президента Российской Федерации служба упразднена, её функции и полномочия были переданы ГУВМ МВД России, которое, по сути, стало преемником ФМС. Что касается остальных органов исполнительной власти, то последние, согласно преобладающей точки зрения, являются второстепенными в вопросе осуществления миграционной политики государства реализуя полномочия в отдельной присущей им сфере. В связи с этим, последние именуются как «органы конкретной компетенции». Наиболее наглядным примером является указанный в Концепции

орган реализующий политику в сфере внутренних дел (МВД России). Тоже самое относится к Министерству труда и социальной политики (в вопросах трудовой миграции). В качестве примера, укажем на Т. Я. Хабриеву [3, с. 98] и В. А. Лянного [4, с. 12], в работах которых ФМС (на данный момент ГУМВ МВД России) определяется как единственный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере миграции, и даже предлагается закрепить такую «исключительность» законодательно.

Следует отметить, что система федеральных органов исполнительной власти законодательно не закреплена. Вопрос о необходимости закрепления данной системы в «закрытом» (исключающим возможность выполнения задач и функций в сфере миграционной политики, кем-либо не из списка) или «открытом» (допускающим включения в этот список и других, непоименованных, министерств и ведомств) виде, является дискуссионным. Кроме того, сам вариант закрепления системы уполномоченных органов в федеральном законе «скрепляет» данную систему, что, в случае необходимости быстрого наделения полномочиями в сфере миграции другого органа исполнительной власти, может привести к неоправданно затянутому законодательному процессу. В условиях стремительно меняющейся социально-экономической и политической обстановки, интенсификации общественных процессов, законодательство должно быть «гибким» и не создавать искусственные препятствия и барьеры для быстрой корректировки государственной политики в любой из сфер, в том числе, в сфере миграции. Иными словами, наиболее рациональным вариантом видится законодательное закрепление системы органов исполнительной власти в сфере миграции в «открытом» виде с возможностью наделения отдельными полномочиями в сфере миграции и других органов исполнительной власти, в том числе делегирования отдельных полномочий негосударственным органам, субъектам федерации, муниципальным органам [5, с. 132].

Анализ действующей законодательной базы позволяет сделать вывод о том, что компетентные органы именуется в зависимости от той сферы миграции, в которой последние наделены компетенцией (по функциональному признаку). Например, ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [6], различает органы в зависимости от их функциональной принадлежности. При этом ГУВМ МВД России обозначен как «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции», при этом, Министерство иностранных дел РФ обозначено как «федеральный орган исполнительной власти, ведающими вопросами иностранных дел» [7].

Согласно ФЗ от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» ГУВМ МВД России обозначено как «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции» [8]. При этом вывод о том, что речь идёт именно о ГУВМ МВД России «читается между строк».

Ещё одним законодательным актом в сфере миграции выступает ФЗ № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [9], в котором вышеуказанные определения отсутствуют, однако определены государственные органы, реализующие функции ми-

грационного учёта. Исходя из главы 2 указанного ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», в структуру органов миграционного учёта входят: МВД, ФСБ, МИД РФ. Вышеуказанный закон заслуживает позитивную оценку в связи с тем, что в нём содержатся нормы, разграничивающие полномочия между указанными органами. Также заслуживает внимание следующая формулировка: одним из положений ст. 12 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» является осуществление взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти в миграционной сфере. Это принципиально важный момент, поскольку понимание ГУВМ МВД России как исключительного и единственного органа исполнительной власти в сфере миграции, исключает наличие указанного законодательного положения. Представляется, что его значение заключается в том, что он делает возможность «добавления» функций в сфере миграции различным государственным органам и субъектам. В целом же, система органов миграционного учёта состоит из двух уровней. На первом уровне находятся федеральные органы, которые непосредственно задействованы в выполнении задач в сфере миграционного учёта, на втором – те, на которые возложены обязанности по выполнению отдельных задач в рассматриваемой сфере.

Таким образом, несмотря на существование довольно сильных научных позиций о том, что единственным органом исполнительной власти в сфере миграции необходимо считать ГУВМ МВД России (ранее ФМС), миграционное законодательство прямо говорит об обратном. Различные полномочия и функции в сфере миграции выполняются многими органами исполнительной власти, при этом, очевидно, что «профильным» органом выступает именно ГУВМ МВД России.

Таким образом, возникает необходимость в законодательном определении федерального органа исполнительной власти в его «широком» понимании: под федеральными органами исполнительной власти в сфере миграции необходимо понимать совокупность органов исполнительной власти, которые наделены государственно-властными полномочиями нормативного, административно-юрисдикционного и правоприменительного характера в части реализации миграционной политики и осуществляющих правоприменительную функцию и функции правового регулирования, надзора, контроля и оказания государственных услуг в сфере миграции.

Что касается классификации органов исполнительной власти, то в научном сообществе, они существуют в различных вариантах. Классификация такой системы просто необходима в практических целях в виду ее отсутствия в действующем законодательстве.

Во-первых, это классификация в зависимости от уровней власти: федеральная система, уровень субъектов федерации, муниципальный уровень. Это вывод можно сделать исходя из анализа действующего законодательства [10]. Кроме того, отдельно необходимо выделить в качестве субъектов миграционного регулирования международные, межправительственные и частные организации.

Ещё одной распространённой классификацией выступает деление органов на органы общей и специальной компетенции. В частности, В.А. Коробеев к органам общей компетенции относит Президента РФ Федеральное Собрание РФ, Правительство России. В свою очередь, органы специальной компетенции разделены на «органы, непосредственно осуществляющие функции по реализации миграционной политики

(Министерство внутренних дел Российской Федерации)» [11, с. 21] и «органы в сфере миграции, осуществляющие отдельные полномочия (Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты, Федеральная служба безопасности России и др.)» [11, с. 21].

Существует и альтернативная классификация, которая использует критерий степени участия в реализации миграционной политики. Так, А.Н. Сандугей по указанному критерию классифицирует их следующим образом:

«– По иерархичности в миграционной системе: на головные (ФМС России (ГУВМ МВД России)), ведущие (Администрация Президента РФ, МИД России, МВД России, Министерство труда и социального развития и ФСБ России), вспомогательные (МЧС России, МО России, Минобрнауки России, Минтранс России, Минздрав России, Минсельхоз России),обеспечивающие (Министерство юстиции и другие);

– По степени воздействия на управляемые объекты миграционной сферы: оказывающие непосредственное воздействие (например, пограничные органы ФСБ России); опосредованно оказывающие воздействие (например, Федеральная служба исполнения наказаний); способствующие миграционной деятельности (например, Министерство образования и науки России)» [12, с. 133-134].

Заслуживает внимания определение, основанного на двух вышеуказанных классификациях, структуры федеральных органов исполнительной власти в данной сфере, которая предлагается О.Т. Суюнчалиевой. На первом уровне расположены высшие органы государственной власти, как правило, обладающие компетенцией общего характера, к которым отнесены высшие государственные органы (президент и правительство), на втором уровне – специализированные государственные органы (МВД) [13, с. 35].

На третьем уровне, в соответствии с ранее обозначенной градацией – те органы исполнительной власти, на которые возложены функции по реализации отдельных полномочий в миграционной сфере. К таким органам отнесены «Федеральная служба безопасности, Министерство иностранных дел Российской Федерации и Федеральное агентство по делам Содружества Независимых государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» [13, с. 35-36].

Большая группа государственных органов осуществляет функции вспомогательного характера в миграционной сфере. Они отнесены к четвертому уровню системы и к ним отнесены следующие: «Министерства Российской Федерации (Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – МЧС России; Министерство обороны; Министерство юстиции; Министерство здравоохранения; Министерство образования и науки; Министерство промышленности и торговли; Министерство по развитию Дальнего Востока; Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство сельского хозяйства; Министерство транспорта; Министерство труда и социальной защиты; Министерство финансов; Министерство экономического развития, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства); Федеральные службы России (Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная

налоговая служба; Федеральная служба судебных приставов; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба); Федеральные агентства РФ (Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации; Главное управление специальных программ Президента России, Управление делами Президента РФ)» [14, с. 37].

Обратим внимание на большое количество министерств, ведомств и служб, которые призваны выполнять отдельные фрагментальные функции в рассматриваемой сфере. Приблизительный перечень субъектов миграционной политики составляет не менее шестнадцати федеральных министерств, девяти федеральных служб и пяти агентств федерального уровня. Безусловно, без надлежащей координации, контроля и обобщения практики реализации данных полномочий, говорить о надлежащей результативности реализации таких полномочий в миграционной сфере, не приходится.

Полномочиями в сфере миграции наделено значительное количество федеральных органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Положением о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 6103, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет в пределах реализации им полномочий по выработке и реализации государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в сфере внешней трудовой миграции и трудовых отношений синостранными гражданами.

Следующим федеральным органом исполнительной власти, обладающим полномочиями в сфере миграции, является Министерство образования и науки Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 4664, Министерство в части реализует полномочия по определению: порядка приема на обучение по образовательным программам каждого уровня образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства, предельное количество образовательных организаций высшего образования, в которые поступающий на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета вправе подать заявления одновременно, и количество специальностей и направлений подготовки, по которым он вправе участвовать в конкурсе); порядка отбора иностранных граждан на обучение в пределах квоты, установленной Правительством Российской Федерации, а также предъявляемые к ним требования; порядка и критериев отбора федеральных государственных образовательных организаций, на подготовительных отделениях и подготовительных факультетах, которых имеют право на обучение иностранные граждане, поступающие в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты, по дополнительным общеобразовательным программам, обеспечивающим подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, и перечень указанных образовательных организаций; требований к освоению дополнительных общеобразовательных программ, обеспечивающих подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке; перечня документов, прилагаемых к заявлению о при-

знании иностранного образования и (или) иностранной квалификации, порядок и сроки проведения экспертизы иностранного образования и (или) иностранной квалификации, а также форма свидетельства о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации и технические требования к нему и др.

Министерство иностранных дел Российской Федерации также обладает полномочиями в сфере миграции. Согласно Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 8655, МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

В задачи Министерства входят: разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации и Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденными Президентом Российской Федерации; обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями; обеспечение взаимодействия Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями в сфере содействия международному развитию; обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене и др.

Подводя итог, следует отметить, что, устанавливая компетенцию того или иного федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, государство уполномочивает его на совершение определенных действий, вводя, таким образом, его деятельность в определенные рамки.

В результате проведенного анализа, установлено, что необходимость распределения компетенции между различными субъектами миграционной политики, обуславливает необходимость построения критериев исходя из которых данная компетенция должна быть распределена. В частности, ведущим и основным органом государственной власти в миграционной сфере должно быть, собственно, ГУВМ МВД России. Также именно на ГУВМ МВД России должны быть возложены обязанности по координации деятельности других государственных органов, реализующих политики в сфере миграции.

Что касается оказания государственных услуг, то последние должны оказываться теми ведомствами и учреждениями, к компетенции которых отнесено ведение соответствующих вопросов.

В целях решения проблемы разграничения полномочия между органами, реализующими компетенцию в сфере миграционной политики, отдельными учёными предлагается разработать и принять специальный ФЗ, посвященный вопросам разграничения таких полномочий. Так, С.О. Тагиева «предлагает следующую структуру подобного закона: перечень нормативных правовых источников регулирования деятельности в сфере миграции, функции каждого субъекта миграционной политики, определение терминов, используемых в данной сфере в аспекте разграничения их

полномочий. Также, указывается на необходимость разработки и принятия «Миграционного кодекса РФ» [15, с. 253]. Цель принятия кодекса: исключение образования коллизий и унификация законодательства [15, с. 254]. Рассматривая данное предложение, отметим следующее.

Во-первых, если и принимать отдельный федеральный закон по разграничению компетенции федеральных органов в сфере миграции, необходимо дать определение таких органов и их перечень (в настоящий момент, ни дефиниции, ни перечня в законодательстве нет).

Во-вторых, принятие отдельного ФЗ по разграничению компетенции в миграционной сфере теряет свою актуальность, если за основу брать принятие единого Миграционного кодекса. По смыслу традиционных подходов к содержанию правового регулирования такого источника права, как кодекс, в нём как раз и должна разграничиваться такая компетенция, определяться принципы её разграничения, определяться понятие государственных органов в миграционной сфере и т.п. Также, является спорной необходимость разграничивать компетенцию именно в федеральном законе, поскольку такая компетенция в большей степени разделяется посредством издания Указов Президента или постановлений Правительства.

В связи с этим, более целесообразным выглядит именно издание совместного нормативного правового акта по данному вопросу. Такая необходимость существует, поскольку дублирование полномочий, выполнение государственными органами не свойственных им функций является давним недостатком отечественной правовой системы и государственного управления в целом.

Например, А.В. Колокольников отмечает, что «в Российской Федерации отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, что приводит к дисбалансу интересов федерального центра и регионов в сфере миграции. Имеются лишь косвенные пути определения воли конституционного законодателя по данному вопросу» [16, с. 15].

Далее следует акцентировать внимание на том, что в науке существует достаточно распространённый подход, согласно которому совершенствование компетенции государственных органов в сфере миграции целесообразно посредством заимствования наиболее успешного зарубежного опыта, а также посредством наращивания объёмов международного сотрудничества в миграционной сфере. В качестве примера такой позиции, отметим А.Н. Порохову, которая полагает, что «избежать дальнейших ошибок в данной сфере, поможет такое установление отечественной миграционной политики, согласно которой они выстраиваются «в соответствии с нормами международного права и на основе опыта западных стран»» [17, с. 14].

Отметим, что подход, который предполагает заимствование передового зарубежного опыта для целей развития отечественной правовой системы, имеет свои очевидные преимущества. Как известно, сравнительно-правовые исследования помогают изучить как успешный, так и ошибочный опыт государственно-правовой политики, сравнить социально-экономические и политические условия, в которых такая политика реализовывалась и ее результативность.

Кроме того, решение проблемы характерной для многих государств мира, будет намного эффективней, если они будут осуществляться сообща, т.е. на принципах кооперации и координации, разработки единых подходов и принципов. В связи с этим,

отдельным направлением совершенствования отечественной политики является имплементация международных стандартов в миграционной сфере. Очевидным недостатком такого подхода может быть «слепое» копирование и заимствование целых «блоков» норм и правил, которые вряд ли покажут свою эффективность без учета специфики отечественной «среды».

В качестве еще одного подхода к совершенствованию отечественной миграционной политики, можно указать на приоритет прав и свобод иностранных граждан в России. Фактически речь идёт о максимально возможном смягчении миграционной политики государства, миграционных «фильтров» и т.п. В результате этого, в качестве цели, которую необходимо достичь, будет являться формирование в обществе уважительного отношения к мигранту (прежде всего, к трудовому). Ещё одним сторонником приоритетности данного направления в совершенствовании государственной миграционной политики выступает И.Н.Сивкова, которая отмечает, что «защита прав и свобод должна выступать в качестве основной направленности деятельности органов исполнительной власти» [17, с. 15]. Другой учёный, Д.П. Дежина пишет «на необходимость разработки и утверждения конституционно-правового статуса мигранта. При этом основой такого статуса должны выступать основополагающие принципы взаимодействия государства и личности, закреплённые в отечественной Конституции» [18, с. 13-20]

Однако, приоритет прав и свобод человека, в т. ч. иностранца, не означает вседозволенность и отсутствие их границ. В частности, на это указывает А.А. Пономарёв, который указывает, что, «как и для других граждан, правовой статус иностранцев должен содержать в себе возможность его ограничения, в т. ч. обусловленную особенностью отсутствия между иностранцем и Российской Федерацией специфической правовой связи» [19, с. 5].

Стоит также отметить, что обеспечение надлежащего уровня прав и свобод иностранцев на территории России представляет собой ценность не только с точки зрения ценности таких прав в целом, но и с точки зрения создания благоприятных условий для внешней миграции. Иными словами, «для иностранного гражданина намного привлекательней будет та местность, то государство, в котором для последнего созданы надлежащие, общепринятые на мировом уровне, гарантии прав и свобод человека и гражданина» [20, с. 14]. Оценивая рассмотренный подход к приоритетным целям формирования государственной миграционной политики, отметим, что такой подход имеет свои очевидные сильные стороны.

Также необходимо понимать, что государственное управление в миграционной сфере, как и любая другая управленческая деятельность, основано на общих конституционных принципов, одним из основных, при этом, является принцип приоритета прав и свобод человек и гражданина. В связи с этим, неизбежно совершенствование государственной политики в миграционной сфере, которое связано и с усилением правоохранительной составляющей деятельности субъектов миграционной политики.

В подтверждение такого вывода, среди прочего, укажем на постановление Конституционного Суда РФ № 8 – П от 4 апреля 2002 г. В котором указано, что государство посредством деятельности его органов, обязано «обеспечивать признание, соблюдение и защиту целого комплекса конституционных ценностей, среди которых на первом месте – ценность человеческой личности, ее права и свободы» [21].

В целом, возвращаясь к первому подходу, необходимо согласиться, что эффективность государственной политики в сфере миграции, во многом зависит от качества исполнения обязанностей должностными лицами органов, являющихся субъектами миграционной политики. От качества государственно-управленческой деятельности, от уровня координации и взаимодействия между ними.

Таким образом, безусловно, в процессе совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции должны гармонично использоваться такие направления, как повышение качества и эффективности правоприменения уже существующих правовых норм, заимствование и апробирование применительно к отечественным условиям передового опыта зарубежных государств, усиление правоохранительной функции субъектов миграционной политики в отношении иностранных граждан, имплементация мировых норм и стандартов в данной сфере.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. N 622 "О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы" // СПС Консультант Плюс
2. Правовые и организационные основы деятельности ФМС России: Уч. пос. для студентов / Под общ. ред. А.С. Прудникова. М.: Юнити-дана, 2010. 177 с.
3. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика: монография. М.: Контракт, 2008. 350 с.
4. Лялякин Ю.А. Конституционно-правовые основы регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 21 с.
5. Хорева О.Б. Подходы к понятию миграции населения // Основы миграционной политики: Уч.-метод. пос./ Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. 266 с.
6. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Российская газета. N 159, 22.08.1996
7. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. согл. ФЗ от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. ст. 2031
8. Прудников А.С. О предполагаемой концепции миграционного кодекса Российской Федерации // Международный журнал конституционного государственного права. 2017. № 4. С. 67-69.
9. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» 9 в ред. согл. Постановления Правительства РФ от 25 мая 2017 г. № 63) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1240
10. Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. 2013. 28 октября. № 43. Ст. 5454.; Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. согл. ФЗ от 24.02.2021 № 22-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285
11. Константинов А.В., Дульнев М.В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 124-127.
12. Суюнчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности Федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. Москва, 2015. 257 с.
13. Суюнчалиева О.Т. Научные подходы к определению основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. №1. С. 256-253.
14. Тагиевна С.О. Научные подходы к определению основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. № 1. С.

15. Константинов А.В., Дульнев М.В. Миграционный кодекс Российской Федерации как результат систематизации миграционного законодательства // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 124-127.
16. Моисеенко В.М. Вопросы изучения миграции в России во второй половине XIX- начале XX в. // Миграция и развитие (Пятое Валентеевские чтения): материалы международной конференции издательство. М.: МГУ, 2007. 13 - 15 сентября. С. 562-566.
17. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада: аналитический сборник. М., 2003. 140 с.
18. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 230 с.
19. Порохова А.Н. Миграционные процессы в Российской Федерации. Проблемы регионального управления: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. 27 с.
20. Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» (в ред. согл. Постановления Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. № 1730) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 2. Ст. 37.
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 8-П // СПС Консультант Плюс.

Trifonova K. V. The system of law enforcement in the field of migration: system analysis // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2021. – Т. 7 (73). № 4. – P. 89-99.

Abstract: The topic of migration is relevant and significant for society and the state. The legal component of migration, the quality of normative regulation, legal and organizational support for the activities of public authorities in the field of migration, authorized to implement migration policy, do not always correspond to the rapidly developing legal relationship, especially in the context of the coronavirus pandemic. And in this regard, the author identified a number of problems that require their prompt legal solution. The author of the material proposed a classification of executive authorities in the field of migration.

In order to solve one of the problem - the delimitation of powers between the bodies exercising competence in the field of migration policy, as the author notes, individual scientists are invited to develop and adopt a special Federal Law dedicated to the delimitation of such powers. The author focuses on the fact that there is a need to distribute powers between various subjects of migration policy, substantiates the need to identify criteria based on which these powers will be distributed.

In particular, the main body of state power in the field of migration should be, in fact, the Main Directorate of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Also, it is the Main Directorate of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia that should be responsible for coordinating the activities of other state bodies implementing policies in the field of migration.

In conclusion, the author points out that the improvement of state policy in the migration sphere, which is also associated with the strengthening of the law enforcement component of the activities of the subjects of migration policy. Without the interaction of the Main Directorate of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Russia with other federal executive bodies in legal regulation in the field of migration, as well as in the implementation of law enforcement functions for federal state control (supervision) in this area, it is impossible to stabilize the migration situation in the country and ensure the national security of the Russian Federation.

Keywords: law enforcement agencies, government bodies, migration, migration legislation.

Spisok literary:

1. Decree of the President of the Russian Federation of October 31, 2018 N 622 "On the Concept of the State Migration Policy of the Russian Federation for 2019 - 2025." // SPS Consultant Plus
2. Legal and organizational foundations of the FMS of Russia: Uch. pos. for students / Under total. ed. A.S. Prudnikov. М.: Unity-dana, 2010.177 p.
3. Khabrieva T.Ya. Migration law of Russia: theory and practice: monograph. Moscow: Contract, 2008.350 p.
4. Lyalakin Yu.A. Constitutional and legal foundations for the regulation of migration relations in the Russian Federation: author. dis. ... Cand. jurid. sciences. М., 2007.21 p.
5. Khoreva O.B. Approaches to the concept of population migration // Foundations of migration policy: Uch.-method. village / Under total. ed. I.N. Bartsitsa, V.K. Egorova, K.O. Romodanovsky, M.L. Tyurkin. М., 2010.266 p.
6. Federal Law of 15.08.1996 N 114-FZ (revised from 01.07.2021) "On the procedure for leaving the Russian Federation and entering the Russian Federation" (as amended and supplemented, entered into force on 01.09.2021) // Russian newspaper. N 159, 22.08.1996
7. Federal Law of May 31, 2002 No. 62-FZ "On Citizenship of the Russian Federation" (as amended by the Federal Law of December 30, 2020 No. 517-FZ) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 22. Art. 2031

8. Prudnikov A.S. On the alleged concept of the migration code of the Russian Federation // International Journal of Constitutional and State Law. 2017. No. 4. S. 67-69.
9. Decree of the Government of the Russian Federation of March 24, 2003 No. 167 "On the procedure for providing guarantees for material, medical and housing support for foreign citizens and stateless persons for the period of their stay in the Russian Federation" 9 as amended. acc. to the Decree of the Government of the Russian Federation of May 25, 2017 No. 63) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 13. Art. 1240
10. Federal Law of October 22, 2013 No. 284-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in the Part of Determining the Powers and Responsibilities of State Authorities of the Subjects of the Russian Federation, Local Self-Government Bodies and Their Officials in the Sphere of Interethnic Relations" // SZ RF. 2013.28 October. No. 43. Art. 5454 ; Federal Law No. 109-FZ of July 18, 2006 "On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation" (as amended by Federal Law No. 22-FZ of February 24, 2021) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. No 30. Art. 3285
11. Konstantinov A.V., Dulnev M.V. Migration Code of the Russian Federation as a result of systematization of migration legislation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. S. 124-127.
12. Suyunchaliyeva O.T. Constitutional and legal foundations of the activity of the Federal executive bodies of the Russian Federation in the sphere of migration: dissertation ... candidate of legal sciences: 12.00.02. Moscow, 2015.257 p.
13. Suyunchaliyeva O.T. Scientific approaches to defining the main directions of activity of the federal executive bodies of the Russian Federation in the field of migration // Uchenye zapiski Khujand State University. academician B. Gafurov. Humanitarian sciences. 2014. No. 1. S. 256-253.
14. Tagieva S.O. Scientific approaches to defining the main directions of activity of the federal executive bodies of the Russian Federation in the field of migration // Uchenye zapiski Khujand State University. academician B. Gafurov. Humanitarian sciences. 2014. No. 1. P. 253-256
15. Konstantinov A.V., Dulnev M.V. Migration Code of the Russian Federation as a result of systematization of migration legislation // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 1. S. 124-127.
16. Moiseenko V.M. Issues of studying migration in Russia in the second half of the XIX - early XX century. // Migration and development (Fifth Valentyevsky readings): materials of the international conference publishing house. M.: Moscow State University, 2007.13 - 15 September. S. 562-566.
17. Denisenko M.B., Kharaeva O.A., Chudinovskikh O.S. Immigration policy in the Russian Federation and Western countries: analytical collection. M., 2003.140 s.
18. Podmarev A.A. Constitutional foundations of the limitation of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation: dis. ... Cand. jurid. sciences. Saratov, 2001.230 p.
19. Porokhova A.N. Migration processes in the Russian Federation. Regional management problems: author. dis. ... Cand. polit. sciences. M., 2005.27 p.
20. 1 of the List of territories of the Russian Federation with regulated visits for foreign citizens" (as amended by the Resolution of the Government of the Russian Federation of December 20, 2019 No. 1730) // Collection of acts of the President and the Government of the Russian Federation. 1992. No. 2. Art. 37.
21. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 04.04.2002 N 8-P // ATP Consultant Plus.