

А.Н. ЖЕРЕБЦОВ, Е.А. МАЛЫШЕВ

с е р и я  
н а у к а



АДМИНИСТРАТИВНАЯ  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
В МИГРАЦИОННОМ ПРАВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
МАТЕРИАЛЬНЫЕ  
И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Научно-практическое пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Наука (Юстицинформ)

Алексей Жеребцов

**Административная  
ответственность в  
миграционном праве Российской  
Федерации. Материальные  
и процессуальные аспекты**

«Юстицинформ»

2019

УДК 342.951  
ББК 67.401

**Жеребцов А. Н.**

Административная ответственность в миграционном праве  
Российской Федерации. Материальные и процессуальные  
аспекты / А. Н. Жеребцов — «Юстицинформ», 2019 — (Наука  
(Юстицинформ))

ISBN 978-5-7205-1529-4

В научно-практическом пособии рассмотрено понятие и место миграционного права в системе российского права, его принципы, источники, субъекты, миграционно-правовые отношения, учебные и практические вопросы административной ответственности за нарушение установленных миграционных правил, регулируемых российским миграционным законодательством: внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения. Рекомендовано профессорско-преподавательскому составу, научным и практическим работникам, занимающимся проблемами правового регулирования миграции, студентам и курсантам юридических высших учебных заведений и факультетов и всем интересующимся проблемами миграции населения.

УДК 342.951  
ББК 67.401

ISBN 978-5-7205-1529-4

© Жеребцов А. Н., 2019  
© Юстицинформ, 2019

## Содержание

Предисловие	6
Глава 1	8
1.1. Понятие, содержание и основные направления миграционной политики Российской Федерации	8
Конец ознакомительного фрагмента.	23

**А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев**  
**Административная ответственность**  
**в миграционном праве Российской**  
**Федерации: материальные**  
**и процессуальные аспекты**

© ООО «Юстицинформ», 2019

## Предисловие

Территориальная мобильность населения представляет собой явление, неизбежно сопутствующее любой социальной общности людей, влияющее на экономическое и социально-демографическое развитие государства, его государственную и общественную безопасность, состояние правопорядка. Эти обстоятельства актуализируют для любого государства и общества потребность публичного управления процессами территориального перемещения населения для целей решения задач экономического и социально-демографического развития, предотвращения угроз государственной и общественной безопасности.

Государственное управление миграционными процессами преимущественно осуществляется посредством административно-правового регулирования, не исключая при этом комплексности, интегрированности и гармонизации регулирования данных общественных отношений, что свойственно в целом всей российской правовой системе. Административно-правовое регулирование и изучение многообразных миграционно-правовых отношений позволит не только осуществить упорядочение миграционных процессов в стране, но и будет способствовать совершенствованию правоприменительной практики деятельности органов и должностных лиц миграционных органов, иных органов государственной власти, действующих в сфере миграции населения, по осуществлению административно-правового статуса мигрантов (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства).

Признавая миграционное право как сформированную подотрасль в рамках системы и структуры современного российского административного права, следует отметить эффективное позитивное административно-правовое регулирование миграционно-правовых отношений, которое возможно не только посредством применяя методов убеждения, но и административного принуждения. При этом ключевую роль в системе мер административного принуждения занимает административная ответственность за нарушение российского миграционного законодательства. Актуальность и значимость изучения административной ответственности в миграционном праве Российской Федерации обосновывается обширной законодательной базой данного вида ответственности. В настоящее время в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) насчитывается 59 составов административных правонарушений, посягающих на миграционно-правовые отношения. Кроме этого, нельзя не учитывать, что борьба с незаконной миграцией населения не может быть сведена лишь к применению мер административной ответственности. В этой сфере деятельности российских правоохранительных органов имеются и иные меры административного принуждения, знание и правильное применение которых преследует цель общей и частной превенции административной противоправности в сфере миграции населения в Российской Федерации.

Настоящее научно-практическое пособие представляет собой системное изложение общих вопросов миграционного права как подотрасли российского административного права, а также материально-правовых и процессуально-правовых аспектов применения мер административной ответственности в миграционном праве Российской Федерации, использования иных мер административного принуждения, применяемых к незаконным мигрантам на территории Российской Федерации.

Концепция научно-практического пособия отражает положения современного российского миграционного законодательства и иных подзаконных нормативно-правовых актов в сфере миграции населения. Анализируются научные проблемы административно-правового регулирования применения мер административной ответственности и иных мер административного принуждения в сфере миграции населения, а также судебная и административная

практика разрешения наиболее актуальных вопросов административной ответственности в миграционном праве Российской Федерации.

При подготовке научно-практического пособия использовались труды А.А. Аванесовой, С.Ю. Андрейцо, Т.Н. Балашовой, Р.Б. Булатова, А.С. Дугенца, Я.Б. Жолобова, А.И. Иванчак, О.С. Капинус, И.В. Максимова, Ю.И. Мигачева, П.Е. Морозова, В.И. Мукомеля, Н.В. Павлова, О.В. Панковой, Л.Л. Попова, А.С. Прудникова, С.А. Прудниковой, Б.В. Россинского, Л.Л. Рыбаковского, А.П. Рыжакова, А.Н. Сандугея, В.А. Селезнева, А.Ю. Соколова, А.В. Степанова, С.В. Тихомирова, М.Л. Тюркина, Т.Я. Хабриевой, С.Е. Чаннова, Т.Н. Юдиной и других.

# Глава 1

## Теоретические основы миграционного права как подотрасли административного права Российской Федерации

### 1.1. Понятие, содержание и основные направления миграционной политики Российской Федерации

Миграция населения – явление многоаспектное, отражающее процесс жизнедеятельности человека в его пространственном измерении и проявлении. Миграция населения (людей) – это *социальное явление*. Здесь необходимо отметить, что процессы миграции характерны и для животных, изучаемых биологией. Нас интересует именно социальный аспект миграции, который имеет определяющую роль для общества. Социальная сущность миграционных процессов связана как с отдельным индивидом, социальной группой, так и с обществом в целом и проявляется в таких важных аспектах, как социальная и этническая структура общества, ее влияние и значение для перемещения населения.

В социологической науке высказывается мнение о формировании в ее рамках института социологии миграции, предметом которого могло бы стать исследование общих закономерностей миграционных процессов, обусловленных глобализацией и спецификой России, недавно включившейся в мировой миграционный оборот<sup>1</sup>.

Миграция – *объективное явление*, т. е. не зависит от воли и сознания людей и порой имеет стихийный, массовый и неорганизованный характер. Она может оказывать существенное влияние на политическую обстановку в государстве и обществе. Примером этого являются возникшие миграционные проблемы в Европе в 2014 г. Объективность миграционных процессов объясняется и тем обстоятельством, что территориальное перемещение населения является неизбежным процессом развития человеческой цивилизации, ее жизнедеятельности. Миграция населения является причиной эволюции человеческого общества, необходимой предпосылкой его выживаемости, обусловленной природно-климатическими процессами, ростом численности самого населения. Это обстоятельство позволяет правоведам относить территориальное перемещение населения к числу естественных и неотчуждаемых прав человека.

Миграция – *явление волевое*. Каждая из стадий миграционной мобильности человека (появление движущих факторов и идеи территориального перемещения, само территориальное перемещение и приживаемость мигранта по новому месту пребывания или жительства) характеризуется волевым поведением мигрантов. На первой стадии миграционной мобильности происходит осознание мигрантом необходимости и потребности в территориальном перемещении. На второй и третьей стадиях осуществляется волевое действие, связанное с территориальным перемещением и адаптацией мигранта по новому месту нахождения (жительства или пребывания). Миграция как единичное перемещение конкретного человека имеет субъективно-волевой характер, который проявляется:

1) в перемене индивидом координат своего пребывания (перемещения) по собственной воле;

---

<sup>1</sup> См.: Юдина Т.Н. Социология миграции. М.: Академический Проект, 2006. С. 12–13. 10



2) в осознанном намерении индивида улучшить свое материальное или социальное положение;

3) в стремлении индивида изменить место своего постоянного или преимущественного проживания, или временного пребывания.

Миграция – *явление мобильное*. Это свойство миграции проявляется в социальной горизонтальной или вертикальной мобильности индивида<sup>2</sup>. П. Сорокин отмечает, что «горизонтальная мобильность – это переход индивида или социального объекта от одной социальной позиции к другой, лежащей на том же уровне, например, переход индивида из одной семьи в другую, из одной религиозной группы в другую, а также смена места жительства»<sup>3</sup>. Каналом реализации мобильности в нашем случае является изменение образа жизни, хотя нельзя исключить и другие каналы мобильности: развитие типичного статусного поведения, изменение социального окружения или брак с представителем более высокого статусного слоя<sup>4</sup>.

Мобильность (от латинского *mobilis* – подвижность) как признак миграции проявляется и в ее механизме. Мобильность и перемещение населения – не одно и то же. Мобильность<sup>5</sup> – это признак любого территориального движения населения. «Мобильность – это свойство индивида (существа) менять место (географические координаты) своего пребывания»<sup>6</sup>. Мобильность свойственна миграции в широком смысле слова, под которой понимается любой набор территориального перемещения населения. В узком смысле миграция понимается как движение населения, которое связано со сменой места жительства или пребывания<sup>7</sup>. Для права имеет ценность миграция в узком смысле и понимаемое как любое социально-значимое территориальное перемещение, опосредуемое нормами права. Фактор мобильности населения при территориальном перемещении в большей степени используется социологической наукой. Для юридической науки фактор мобильности важен, лишь поскольку он связан с территориальным перемещением человека, возникновением, изменением или прекращением его определенного статусного состояния.

Мобильность миграционных процессов проявляется также в трехстадийности миграции, представляющей собой последовательную цепочку событий. Исходным моментом, или первой стадией, является формирование предпосылок территориальной подвижности населения. Второй стадией является собственно перемещение, миграция или изменение территориального статуса. Свое завершение миграционный процесс находит на третьей стадии – приживаемости переселенцев (новоселов) на новом месте<sup>8</sup>. На каждой из указанных стадий миграции имеют место правовые факторы, затрагивающие статусное положение мигранта.

Миграция *имеет территориальный аспект*. Это означает, что миграционные процессы, прежде всего, основываются на территориальных перемещениях индивидов с учетом территориальной организации государства. Науку интересуют миграционные процессы не вообще, как явление объективной действительности, а в контексте ее территориальной привязанности,

---

<sup>2</sup> В социологии под вертикальной социальной мобильностью понимается социальная мобильность, связанная с перемещением индивида или группы в системе социальной иерархии, включающая изменение социального статуса, а под горизонтальной социальной мобильностью понимается социальная мобильность, связанная с перемещением индивида или группы в социальной структуре без изменения социального статуса.

<sup>3</sup> Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 373–374.

<sup>4</sup> Фролов С.С. Основы социологии. М., 1997. С. 298–299.

<sup>5</sup> В современной науке высказывается мнение, в соответствии с которым мобильность понимается как «потенциальная готовность населения к изменению своего территориального статуса», ее характеризуют как «скорее потенциальную способность или готовность индивида к действию, чем само действие». – См.: Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социальном обществе // СОЦИУС, 1978. № 1; Статистика миграции населения. М., 1973. С. 99. Нам представляется, что мобильность является лишь признаком территориального движения населения, раскрывающим ее сущность.

<sup>6</sup> Бондырева С.К., Колесов Д.В. Миграция (сущность и явление). М.: Воронеж, 2004. С. 23.

<sup>7</sup> Матлин И.С. Моделирование размещения населения. М., 1975. С. 76.

<sup>8</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: стадии миграционного процесса. Вып. 5. М., 2001.

т. е. в рамках административно-территориального образования, между административно-территориальными единицами, субъектами федеративного государства, государствами и континентами. Именно указанные аспекты миграции имеют важное правовое выражение в нормативных предписаниях.

Миграция – *явление многогранное*, что связано, с одной стороны, с воздействием на процессы миграции многих общественных процессов (экономических, политических, правовых и др.), а с другой – с воздействием самих миграционных процессов на политику, экономику, демографию и т. д. в стране и мире. Многогранность миграционных процессов характеризуется тем, что они являются элементом системы происходящих в обществе социальных явлений. Они связаны с указанными общественными явлениями, взаимодействующими, взаимодополняющими друг друга. Многогранность миграции имеет следствием то обстоятельство, что ее исследованием занимаются различные общественные науки.

Миграция – *явление политико-правовое*. Отмеченное свойство миграции проявляется в том, что «центральным моментом политики выступают отношения между классами, другими социальными группами и национальными общностями, а также государствами по поводу политической власти»<sup>9</sup>. Государство, реализуя свою власть через систему функций, обязано воздействовать на переселенческие процессы, формируя определенный правовой порядок и соответствующую ему систему взглядов и подходов. Осуществление указанных подходов возможно с помощью права и на основе права как основного средства реализации государственной политики в сфере демографии и территориального перемещения населения.

Рассмотренные факторы миграции населения позволяют сформулировать ее признаки. Учитывая многообразие научных подходов к определению понятия «миграция населения (миграция)», необходимо вместе с тем обратить внимание на экономические, социологические и демографические аспекты данного явления, использовать при этом только те признаки, которые имеют юридическое значение.

*Среди юридически значимых признаков понятия «миграция населения (миграция)» уместно выделить следующие.*

Во-первых, миграция населения – это *совокупность правоотношений*, возникающих в связи с осуществлением стадий территориального перемещения лица. В юридическом смысле миграция населения есть правоотношение, возникающее между мигрантом и органом государственного управления в связи с реализацией первым субъективного права на свободу передвижения, а также между органами государственной власти по поводу формирования единой государственной политики страны в сфере территориального перемещения населения.

Во-вторых, миграция населения – это *контролируемое государством территориальное перемещение людей*. Хотя свобода передвижения и является естественным правом человека, она не может быть не подконтрольна государству. Государство должно контролировать территориальную мобильность населения для целей решения экономических, социально-демографических задач, для целей обеспечения государственной и общественной безопасности. Контроль государства за миграционными процессами не должен носить тотальный характер, он должен основываться на предписаниях закона и затрагивать только наиболее важные общественно значимые миграционные потоки.

В-третьих, миграция населения *связана с правовым статусом мигранта*. Мигрант как субъект права обладает правовым статусом, в основе которого лежит общий правовой статус (статус гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лица без гражданства), и специальным правовым статусом (статусом беженца, трудового мигранта, незаконного мигранта, эмигранта и т. п.). В процессе реализации стадий миграционной мобильности мигрант не только приобретает определенный специальный правовой статус, но может его

---

<sup>9</sup> Социология: учебник / под ред. В.Н. Лавриненко. М. 1998. С. 148.

изменять, преобразовывать, прекращать и реализовывать. Так, например, иностранный гражданин, въехавший на территорию государства в поисках убежища, приобретает правовой статус лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении ему статуса беженца, изменяет его на статус беженца при удовлетворении ходатайства, изменяет его на статус эмигранта при выезде его с территории государства и прекращает при фактическом отбытии с территории государства, приобретая при этом правовой статус иммигранта, но уже по законодательству государства въезда.

В-четвертых, миграция населения – это *управляемое государством территориальное перемещение людей*. В современной отечественной литературе чаще всего говорится не о государственном управлении миграцией населения, а о регулировании государством этих процессов<sup>10</sup>. С приведенным мнением можно согласиться, но с отдельным замечанием. К указанным признакам необходимо отнести потребность видов миграции населения (миграционных потоков) в правовом регулировании. Вместо признака государственного регулирования территориального перемещения населения представляется уместным выделить признак государственного управления территориальным перемещением, что более верно с точки зрения административно-правовой науки, так как регулирование в ней рассматривается всего лишь как одна из функций государственного управления<sup>11</sup>. Государственное управление территориальным перемещением населения более полно и всесторонне отражает те процессы вмешательства в данную социальную сферу органов государственной власти, которые осуществляются при реализации государством правовой миграционной политики страны.

В-пятых, *регламентированность миграции населения нормами права*. Приведенный признак имеет двоякое значение. С одной стороны, не все миграционные процессы подлежат правовому регулированию<sup>12</sup>. С другой – для формирования правового определения миграции населения необходимо учитывать именно юридически значимые признаки рассматриваемого явления. В этой связи признак «*регламентированности миграции населения нормами права*» напрямую связан с процессом формирования и реализации правовой миграционной политики страны. Причем процесс формирования правовой миграционной политики связан с созданием правовой базы и организационной системы (миграционной системы) политики, а процесс ее реализации выражается в подзаконном нормативно-правовом регулировании процесса реализации норм миграционного закона.

Кроме указанных основных признаков рассматриваемого явления, можно выделить и дополнительные, которые также имеют определенное правовое содержание. К числу таковых можно отнести признак *территориального перемещения в пределах административных границ и за их пределы*. Отмеченный признак имеет тесную связь с правом, поскольку проблема территориальной организации государства имеет не только международно-правовое значение, но и внутреннее, государственно-правовое. Территориальная организация любого государства связана со сферой деятельности органов государственной власти и функционирования правовой системы. Эти обстоятельства с неизбежностью влекут последствия для человека, изменившего свое местонахождение как в пределах территории государства, так и за его пределами. Такое изменение чаще всего влечет воздействие на человека правовых предписаний. С учетом вышеперечисленных признаков миграции населения данный признак раскрывает суть территориального фактора миграции населения, его политико-правовую природу.

Кроме приведенного признака, к числу дополнительных юридически значимых признаков миграции следует отнести ее цель. Цель миграции определяется в таком признаке

---

<sup>10</sup> Тюркин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право, 2004. № 9. С. 98.

<sup>11</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 124; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов-на-Дону: МарТ, 2000. С. 56 и др.

<sup>12</sup> См.: Жеребцов А.Н. Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX–XXI веков). М.: РАП, 2004. 16

как *постоянное или временное изменение места жительства или смена постоянного места жительства или временного пребывания*. Указанный признак напрямую связан с признаком продолжительности миграционных процессов. Так, в науке выделяются следующие временные характеристики: миграция по времени не должна быть менее 90 суток (1);

миграция характеризуется относительно продолжительным сроком перемещения (2); временный срок, на который переселяются субъекты миграции (более или менее продолжительный) (3); миграция осуществляется навсегда или на более или менее длительное время (4); миграция осуществляется для постоянного устройства или относительно длительного пребывания на новом месте жительства (5).

Большинство ученых отмечают срок миграции как один из важных признаков рассматриваемого явления. Этот признак весьма значим и для политико-правовой характеристики территориального перемещения населения. Он позволяет отделить виды миграций, не имеющих правового значения, а именно – «маятниковую миграцию», непродолжительную миграцию для удовлетворения личных социальных благ (экскурсии, поездки к родственникам на срок менее необходимого для осуществления регистрации по месту пребывания – 90 дней).

Третий признак, имеющий политико-правовое значение, связан с *возникновением причин миграции населения*. Миграция обусловлена индивидуальными или реже коллективными целями и интересами, которые являются причинами, выталкивающими или притягивающими мигрантов.

К таким признакам исследователи относят: отрицание причин территориального перемещения как признака, имеющего значение для определения сущности миграции (а); неопределенный круг причин (б).

Подобный подход при характеристике причин миграции не может быть признан обоснованным. Причины миграции – весьма важный фактор, лежащий в основе деления миграции населения на миграционные потоки. Эти причины могут быть объективного или субъективного характера, т. е. зависящими или не зависящими от воли мигранта. Причины миграции позволяют разграничить подлежащие правовому регулированию и не подлежащие правовому регулированию виды миграций населения, что дополнительно свидетельствует о правовом значении данного признака.

К числу юридически значимых признаков миграции населения необходимо отнести *интерес, который преследует мигрант, осуществляя территориальное перемещение*. Признак интереса имеет важное значение для определения вида территориального перемещения (миграционного потока) и в этой связи влияет на характер и содержание правового воздействия на миграционные процессы. Проблема интереса как признака миграции населения связана с причинами, побуждающими территориальное перемещение: это определенный стимулирующий фактор, порождающий пространственное движение субъектов. Территориальное перемещение человека всегда связано с реализацией им субъективных прав и исполнением юридических обязанностей, однако не всегда эти права и обязанности напрямую связаны с миграционным движением лица (например, оплата за проезд при ежедневной поездке на работу (учебу) в другой город).

Таким образом, в процессе миграции «мигрант» как субъект миграционных отношений не только приобретает новый правовой статус, но может его изменить, прекратить или осуществить.

Определение миграции, имеющее доктринальный характер будет звучать следующим образом: миграция – это социально-правовое явление, связанное с территориальным перемещением по различным причинам лиц через границы страны или ее территориально-административные единицы, со сменой ими постоянного места жительства или временного

пребывания, характеризующееся совокупностью правоотношений, как правило, влекущих приобретение, изменение или прекращение правового статуса мигранта<sup>13</sup>.

Отмеченные правовые признаки миграции позволяют дать следующее определение миграции населения (миграции), характеризующее юридическую природу указанного понятия: *миграция населения (миграция) – это социальное, политико-правовое явление, представляющее собой систему правоотношений, проявляющихся в процессе территориального изменения места жительства или места нахождения лица, контролируемое государством, связанное с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта.*

### **Виды миграции населения**

Вопрос о видовом многообразии миграции населения является очевидным. Особое внимание этому вопросу уделяют социологическая, демографическая и юридическая науки. При чем аспекты классификации у социологов, демографов и у юристов различные. Социологи и демографы обращают внимание на классификацию миграции в контексте ее влияния на территориальную и естественную мобильность общества, на социальную структуру общества. Юристы акцентируют внимание на классификации миграций в зависимости от потребности в правовом регулировании тех или иных видов миграции, закрепления условий приобретения, изменения, реализации и прекращения специального правового статуса мигранта и его содержания. В этой связи юристы все виды миграций делят на подлежащие правовому регулированию и не регулируемые правом виды миграции населения, что представляет собой основу юридической классификации миграции населения.

Следует признать, что классификацию такого явления, как миграция населения, необходимо осуществлять в два этапа, выделив социологические, демографические и юридические критерии классификации. Юридические критерии классификации объективно производны от социологических (демографических), что позволяет строить систему такой классификации на двух уровнях. Первый уровень позволяет охватить основное существующее многообразие миграций населения. Среди социологических (демографических) критериев первого уровня следует отметить миграции *по виду, типу, форме, причинам*. Вид является основным критерием классификации, предполагающим выделение других элементов системы классификации. *Вид* как критерий классификации произведен от более общего критерия классификации «род» и лежит в основе классификации. По виду миграция населения может быть разделена *на внутреннюю (внутригосударственную) и внешнюю (международную)*. Это два базовых вида миграции населения, в рамках их выделяются иные их разновидности. Внутреннюю миграцию необходимо рассматривать как перемещение в пределах государственной границы страны, внешнюю следует оценивать как перемещение населения с пересечением государственной границы.

*Тип* по своему характеру является критерием классификации, определяющим качественные характеристики объекта классификации. По типу выделяются миграции, производные от их видов. По типу миграции делятся на *возвратные* и *безвозвратные*, так как эти типы могут быть как внутренними (внутригосударственными), так и внешними (международными).

*Формы* как критерии классификации видов миграции предполагают учитывать фактор внешнего проявления миграций. По форме выделяются *организованные* и *неорганизованные* виды миграций.

---

<sup>13</sup> Малышев Е.А. Регулирование внешней трудовой миграции административно-принудительными мерами: монография / Е.А. Малышев. М.: Инфра-М, 2016. С. 13.

Критерий классификации миграции по причине предполагает учет тех факторов, которые являются побудителями миграции. По причине миграции можно разделить на: *добровольную, вынужденную и принудительную*.

Приведенный первый уровень классификации миграций позволяет эффективно использовать ее юридические аспекты и, как следствие, формировать второй уровень системы миграционных процессов. В основу юридического аспекта классификации миграции положены факторы значимости миграционных процессов для государства и общества, наличия потребности в правовом регулировании указанных проблем. Юридическая дифференциация миграции населения, подлежащей правовому регулированию, основывается на механизме правового регулирования общественных отношений.

В этой связи юридические критерии классификации миграции могут быть объединены в три группы, адекватные механизму правового регулирования: факторная группа (1); статусная группа (2); правореализационная группа (3).

*Первую группу* объединяют критерии, указывающие на юридический факт, лежащий в основе классификации миграций. К таким критериям уместно отнести: наличие правовых оснований (правомерное или неправомерное действие) для миграции; правовые причины (события или действия) миграции населения; юридическую значимость факторов, влияющих на миграцию населения.

*Ко второй группе* критериев необходимо отнести обстоятельства, позволяющие дифференцировать миграцию населения в зависимости от статусного состояния субъектов миграции. К таковым критериям уместно отнести следующие: правовое содержание миграции населения; обусловленность возникновением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса субъектов территориального перемещения; цели и последствия миграции.

*К третьей группе критериев* уместно отнести обстоятельства, влияющие на осуществление субъективного права и юридической обязанности субъектов территориального перемещения. К таковым критериям необходимо отнести: потребность в правовом регулировании миграции населения; отношение к государственным и административным границам государства; продолжительности миграции; юридически значимой частоты территориального перемещения.

В основе классификации второго уровня лежит критерий необходимости правового регулирования миграционных процессов для государства и общества. В этой связи мы выделяем два основных вида миграций второго уровня: *миграция, подлежащая правовому регулированию*, и *миграция, не подлежащая правовому регулированию*. Миграция населения, подлежащая правовому регулированию, в этой связи может быть внутренней и внешней, возвратной и безвозвратной, организованной и неорганизованной, добровольной, вынужденной и принудительной.

К первой группе критериев классификации относятся:

*в зависимости от наличия правовых оснований* – законная или незаконная миграция населения;

*по правовым причинам* – добровольная и вынужденная миграция населения;

*по юридической значимости факторов, влияющих на миграцию населения*, – массовая, групповая и индивидуальная миграция населения.

Ко второй группе критериев классификации относятся:

*по правовому содержанию миграции населения* – внутренняя (социально-экономическая) миграция (1); внешняя миграция (2); внешняя трудовая миграция (3); вынужденная миграция (4); незаконная миграция (5).

Приведенные виды миграции населения представляют собой основную систему юридической классификации миграций, образующих виды миграционных потоков.

*миграцию, обусловленную возникновением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса субъектов территориального перемещения*, – миграция населения, влекущая приобретение нового правового статуса мигрантом (территориальное перемещение лиц, ищущих убежище или временное переселение и т. п.); миграция, влекущая изменение или реализацию правового статуса мигранта (иммиграция и эмиграция, временное убежище и т. п.); миграция, влекущая прекращение правового статуса мигранта (выезд беженца в третью страну, выезд трудового мигранта для работы в иной субъект Российской Федерации, выезд гражданина Российской Федерации на постоянное место жительства за границу и т. п.);

*по целям и последствиям миграции* – возвратная (т. е. выезд за пределы территории государства на определенное ограниченное время или изменение места пребывания на срок более 90 дней), безвозвратная (т. е. выезд за пределы территории государства на постоянное жительство или изменение места жительства в пределах территории государства).

К третьей группе критериев классификации относятся:

*по отношению к государственным и административным границам государства* – внешняя миграция делится на: выездную (эмиграция), въездную (иммиграция), транзитную (а);

в пределах территории государства (социально-экономическая миграция) делится на: межобластную (между субъектами Российской Федерации), внутрисубъектную, т. е. внутри субъекта Российской Федерации (б);

*по юридически значимой частоте территориального перемещения* – регулярная (систематическая) и нерегулярная (несистематическая) миграция населения.

Приведенные критерии классификации миграций применимы для основных миграционных потоков, выделяемых по критерию правового содержания:

- поток внутренней (социально-экономической) миграции;
- поток внешней миграции;
- поток внешней трудовой миграции;
- поток вынужденной миграции;
- поток незаконной миграции.

Под *внутренней (социально-экономической) миграцией* следует понимать перемещение людей в пределах территории Российской Федерации с целью постоянного или временного изменения места жительства (между субъектами Российской Федерации, административно-территориальными единицами и внутри административно-территориальных единиц).

Внутренняя миграция, в свою очередь, может состоять из *добровольной и вынужденной, возвратной и безвозвратной*. *Возвратная миграция* – это временное перемещение населения (свыше 90 дней) как в пределах территории государства, так и за его пределы без цели остаться на указанной территории для постоянного жительства. *Безвозвратная миграция* – это перемещение населения в пределах территории государства или за ее пределы с целью обосноваться на избранной территории на постоянное место жительства.

Под *внешней миграцией* понимается перемещение людей из Российской Федерации в другие государства (эмиграция) и из иных государств в Российскую Федерацию (иммиграция) с целью изменения места постоянного или временного проживания. К внешней миграции необходимо также отнести транзитную миграцию населения.

*Эмиграция* – это разновидность внешней миграции, при которой лицо выезжает за пределы территории Российской Федерации.

*Иммиграция* – это разновидность внешней миграции, при которой лицо въезжает на территорию Российской Федерации.

*Транзитную миграцию* необходимо признать разновидностью внешней миграции, при которой лицо въезжает на территорию государства с единственной целью – проследовать через территорию государства для въезда на территорию третьего государства.

*Внешняя трудовая миграция* – добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

*Незаконная миграция* – въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением установленных законодательством Российской Федерации правил, регулирующих порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан (лиц без гражданства), а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. К разряду незаконной миграции необходимо отнести выезд граждан Российской Федерации за пределы территории Российской Федерации в нарушение установленного законом порядка. Незаконным мигрантом следует признать также гражданина Российской Федерации, нарушившего установленные правила регистрации по месту пребывания и жительства на территории Российской Федерации.

*Законная миграция* предполагает включение в ее состав всех видов миграционных перемещений, осуществляемых в соответствии с действующим миграционным законодательством Российской Федерации.

Под *добровольной миграцией* понимается перемещение людей, по своей воле покидающих государство своего постоянного проживания (пребывания) и переезжающих на новое место жительства (пребывания) на территорию другого государства<sup>14</sup>. К добровольной миграции можно отнести и перемещение населения в пределах территории одного государства (социально-экономическая миграция). В основе добровольной миграции лежит отсутствие противоправных причин, выталкивающих мигранта с постоянного места жительства на территории страны.

*Вынужденную миграцию* следует определять как перемещение людей, вызванное преследованием лица по различным причинам, с целью сохранения жизни себе и членам своей семьи, осуществленное как за пределы территории государства своего гражданства или постоянного места жительства (беженцы), так и в территориальных пределах государства (вынужденные переселенцы).

*Миграция населения, влекущая приобретение нового правового статуса мигрантом*, – это такая миграция населения, в результате которой лицо приобретает новый правовой статус.

*Миграция, влекущая изменение правового статуса мигранта*, – это такая миграция населения, в результате которой лицо изменяет имеющийся у него правовой статус мигранта.

*Миграция, влекущая реализацию правового статуса мигранта*, – это такой вид миграции населения, в результате которого лицо реализует свои права и исполняет обязанности, определенные в его статусном состоянии.

*Миграция, влекущая прекращение правового статуса мигранта*, – это такая миграция населения, в результате которой лицо лишается имеющегося у него правового статуса.

*Возвратная миграция* – это такая миграция населения, при которой мигрант перемещается на непродолжительное время с целью удовлетворения своих экономических и социально-культурных потребностей и имеет намерение вернуться на прежнее место своего проживания или нахождения.

*Безвозвратная миграция* – это такая миграция населения, при которой мигрант перемещается с целью удовлетворения своих экономических и социально-культурных потребностей

---

<sup>14</sup> Федеральная миграционная программа на 1998–2000 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 10.11.97 // Собрание законодательства РФ, 1997. № 47. Ст. 5406.



на постоянное место жительства и не имеет намерения вернуться на прежнее место своего проживания или нахождения.

*Регулярная* миграция представляет собой территориальное движение населения, осуществляемое с определенной периодичностью или имеющее стабильный или постоянный характер. Характерным примером регулярной миграции является вахтовый метод работы, когда работник выезжает на работу в другую местность на срок свыше 90 дней. *Нерегулярная* миграция – это миграция, носящая периодический характер, обусловленный особыми причинами территориального характера и специфическими его целями, которые преследует мигрант, связанная с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта.

Рассмотрев виды *миграции населения*, следует обратить внимание на их соотношение с категорией «*миграционный процесс*».

*Миграционный процесс*, как и *миграция населения*, явление многоаспектное, исследуемое различными гуманитарными науками<sup>15</sup>.

**Научное положение.** В отечественной социологической и демографической науке неоднократно указывалось, что *миграционный процесс* – это «совокупность миграционных событий, осуществляемых одновременно в пространстве и времени и развивающихся в трех стадиях: 1) начальная стадия, или стадия принятия решения о миграции; 2) основная стадия, или собственно миграция (территориальное перемещение) населения; 3) завершающая стадия, направленная на закрепление, приживаемость мигранта на новом месте»<sup>16</sup>. В других работах Л.Л. Рыбаковский отмечал, что *миграционный процесс* – это «взаимодействие двух противоположно направленных относительно однородных серий событий (поток прибытия и поток выбытия); с формальной стороны, зафиксированная в пространстве и времени серия миграционных событий»<sup>17</sup>. Он также подчеркивал, что под *миграционным процессом* следует понимать множество событий, влекущих за собой смену места жительства. Среди событий он выделяет явные (переселение) и латентные (формирование подвижности), а для того чтобы эти события представляли собой процесс (прибытие, выбытие), указанный автор считает, что они должны составлять статистически значимую совокупность<sup>18</sup>. С.А. Прудникова определяет *миграционный процесс* как «комплекс стадий, предусматривающих выбор местности

---

<sup>15</sup> См.: Матлин И.С. Моделирование размещения населения. М., 1975; Касперович Г.И. Миграция населения в города и этнические процессы. Минск, 1985; Бреев Б.Д. Проблемы миграции и трудовых ресурсов. М., 1970; Козырев Ю.Н. Вопросы теории и политики народонаселения. М., 1970; Борисов В.А. Демография: учебник. М., 2001; Введение в демографию: Учеб. пособие. Изд. 2-е доп. / под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М., 1997; Лармин О.В. Миграционная подвижность населения СССР. М., 1974; Рыбаковский Л.Л. Концепция трех стадий миграционного процесса // Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001; Хомра А.У. Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979. 26

<sup>16</sup> Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3. Международная миграция. М., 2001. С. 102; Рыбаковский Л.Л. Концепция трех стадий миграционного процесса // Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 23.

<sup>17</sup> Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (Вопросы теории). М.: РАН, 2003. С. 235; Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ, 2006. С. 98.

<sup>18</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5. Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 23–26; Он же. Региональный анализ миграции. М., 1973; Он же. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987.

*различными социальными группами, их переселение и проживание, учитывая экономические, политические и социальные условия»<sup>19</sup>.*

*М.Л. Тюркин понимает миграционный процесс как «целенаправленную совокупность правоотношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленную их государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущую приобретение ими нового правового статуса»<sup>20</sup>. Далее названный автор отмечает, что сформулированное понятие миграционного процесса носит социальный характер, в юридическом (правовом) смысле миграционный процесс следует понимать как «целенаправленное, согласованное функционирование структур управления, права, информатизации и обеспечения при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленном его государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущем приобретение ими нового правового статуса»<sup>21</sup>.*

Все авторы приведенных определений солидарны во мнении о том, что процесс территориального движения субъектов миграционных отношений влечет за собой приобретение ими нового правового статуса. Другим фактором, определяющим данное понятие, является положение о том, что этот процесс развивается по определенным стадиям, складывающимся из серии событий. Важно также признать, что признаком миграционного процесса является переселение и проживание субъектов, учитывая экономические, политические и социальные условия. Приведенные признаки будут неполными, если не учитывать теоретико-правовые вопросы процесса и специфику процессуальных отношений. Имеет ли миграционный процесс правовое значение?

Миграционный процесс необходимо рассматривать в двух аспектах:

I) территориальное перемещение людей, обусловленное серией событий и развивающееся по определенным стадиям;

II) регламентированное нормами права правоотношение, в рамках которого приобретает, изменяется, реализуется или прекращается правовой статус мигранта.

В первом случае миграционный процесс выступает как общесоциальное явление, раскрывающее сущность территориального перемещения населения.

Во втором – как юридически значимый процесс, при реализации которого мигрант приобретает, изменяет, реализует или прекращает принадлежащий ему правовой статус. В данном смысле миграционный процесс представляет собой в общем виде процесс реализации нормативно-правового предписания в рамках конкретного общественного отношения.

Двухаспектный характер миграционного процесса позволяет отметить его социальное и правовое назначение. В юридическом смысле миграционный процесс – *это система правоотношений, возникающих в связи с территориальным перемещением людей. В этой системе необходимо выделить миграционно-правовые отношения, являющиеся по своей сути административно-правовыми, и иные отношения, возникающие в процессе территориального перемещения людей (гражданско-правовые, трудовые, социально-правовые и т. п.).*

---

<sup>19</sup> Прудникова С.А. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

<sup>20</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 186; Он же. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации. С. 100.

<sup>21</sup> Тюркин М.Л. Указ. соч. С. 187–188.

Приведенные обстоятельства позволяют определить *миграционный процесс в правовом смысле как правовую форму сознательной, целенаправленной, подлежащей правовому регулированию деятельности субъектов миграционно-правовых отношений, применяемую в процессе территориального перемещения людей, в результате которой приобретает, прекращается, изменяется и реализуется правовой статус мигранта.*

Таким образом, миграция населения (миграция) и миграционный процесс в юридическом смысле соотносятся как сущность и форма реализации прав, свобод и обязанностей субъектов территориального перемещения. Миграция населения является материальным явлением, а миграционный процесс – формой, имеющей стадийный характер, реализации миграции, т. е. характеризуется процессуальной (процедурной) природой.

*Структура миграционного процесса* тесно связана с категорией «миграционная система».

**Научное положение.** *Миграционная система – довольно новое понятие в современной юридической науке. Ее разработчиком стал М.Л. Тюркин, который в 2004 г. защитил докторскую диссертацию на тему «Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы». В своем исследовании автор указывает на то, что «миграционная система ориентирована на конкретный результат миграционного процесса или совокупность миграционных процессов: иммиграционного; эмиграционного; переселенческого; предоставления убежища; внешней трудовой миграции; оперативного реагирования на кризисные ситуации, особенно при экстренном массовом перемещении людей; внутренней трудовой миграции; депортации, реадмиссии и др.»<sup>22</sup>. Далее он отмечает, что миграционная система – это «совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса»<sup>23</sup>.*

Как видно из приведенной системы, в числе ее элементов выделяются: управляющие средства (1); правовые средства (2); информационные средства (3); обеспечивающие средства (4); персонал органов, организаций и учреждений (5). Это *статические элементы* миграционной системы.

Но она имеет и *динамическую составляющую*:

- а) функции системы направлены на проектирование, территориальное перемещение и приживаемость мигранта;
- б) наличие целей и интересов миграционной системы;
- в) государственно-регулируемая система.

В этой связи миграционная система характеризуется статическими и динамическими составляющими, которые раскрывают структуру рассматриваемой системы.

Таким образом, *миграционная система, по нашему мнению, является организационной системой государственного управления в широком смысле понимания государственного управления*<sup>24</sup>, что позволяет нам определить ее как *организационную систему государственного управления миграционными процессами (территориальным перемещением населения).*

---

<sup>22</sup> Тюркин М.Л. Указ. соч. С. 191.

<sup>23</sup> Тюркин М.Л. Указ. соч. С. 192.

<sup>24</sup> Широкий подход к пониманию государственного управления поддерживали: см.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914; Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л.: ЛГУ, 1959; Атаманчук

Другой категорией, тесно связанной с категорией «*миграция населения (миграция)*», является «*миграционный поток*». Понятие миграционного потока практически не изучено современной отечественной наукой, однако широко применяется социологами и используется в нормативно-правовых актах. Миграционный поток представляет собой вид миграции населения, который осуществляется в рамках миграционного процесса, связанного с территориальным перемещением людей. Он носит ситуационно-массовый характер и связан с определенным изменением места нахождения лица.

*Миграционный поток* как видовая характеристика территориального движения (горизонтальной мобильности) населения характеризуется следующими признаками:

- I) причинами миграционной подвижности людей;
- II) целями и интересами, которые преследуют субъекты миграционных отношений на различных стадиях миграционного процесса;
- III) правовыми основаниями и правовым регулированием территориального перемещения людей;
- IV) видами субъектов, т. е. участников миграционных отношений;
- V) характером территориального перемещения, т. е. направленностью перемещения через административную границу или в пределах административной границы.

Приведенные признаки дают всестороннюю видовую характеристику территориальной мобильности населения, что позволяет обозначить дефиницию «миграционный поток» как закрепленный в системе однородных правовых предписаний и обособленный из общей системы миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, совокупности лиц, участвующих в территориальном перемещении, в пределах административных границ или за их пределы.

«*Мигрант*» – это лицо, участник миграционного перемещения, субъект миграционных отношений. Мигрант должен рассматриваться в двух аспектах: как субъект миграционного права, т. е. в позитивно-правовом смысле, и, во-вторых, как субъект миграционно-правового отношения, т. е. участник конкретного вида миграционного правоотношения, в процессе которого он реализует субъективные права и исполняет юридические обязанности.

Формирование миграционной политики Российской Федерации имело достаточно продолжительный период и характеризовалось принятием государственных миграционных программ, а позже концепций миграционной политики государства:

- 1) конец 1980-х–1994 гг. – Республиканская долговременная программа «Миграция»<sup>25</sup> (от 18 мая 1992 г.);
- 2) 1994–1996 гг. – Федеральная миграционная программа (от 9 августа 1994 г.)<sup>26</sup>;
- 3) 1996–1998 гг. – Федеральная миграционная программа (от 3 августа 1996 г.)<sup>27</sup>;
- 4) 1998–2000 гг. – Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг. (от 10 ноября 1997 г.)<sup>28</sup>;
- 5) Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденная распоряжением правительства РФ от 1 марта 2003 г.<sup>29</sup>;

---

Г.В. Указ. соч.; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: учебник. М.: Юринформцентр, 1998; Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций: курс лекций. Ростов-на-Дону: МарТ, 2000 и др. 30

<sup>25</sup> Республиканская долговременная программа «Миграция», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 18.05.1992.

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ, 1994. № 18. Ст. 2065.

<sup>27</sup> Собрание законодательства РФ, 1996. № 35. Ст. 4177.

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ, 1997. № 47. Ст. 5406.

<sup>29</sup> Собрание законодательства РФ, 2003. № 10. Ст. 923.

б) Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная президентом РФ<sup>30</sup>.

В настоящее время актом стратегического планирования в сфере миграции населения является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622<sup>31</sup> (далее – Концепция на 2019–2025 годы), которая формулирует правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти в сфере миграции населения.

***Научное положение.** Поскольку государственное управление в сфере миграции является обособленным направлением деятельности исполнительной власти, во многом связанным с обеспечением национальной безопасности и социально-экономического развития российских регионов, перед государственной администрацией объективно возникает необходимость разработки системы базовых документов стратегического планирования в этой сфере государственного управления.*

*На сегодняшний день действующие документы долгосрочного планирования в сфере реализации миграционной политики не отвечают надлежащим требованиям, поскольку разрабатывались и утверждались еще до принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>32</sup>...*

*При этом действующую Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция) весьма сложно отнести к документам стратегического планирования нового поколения по целому ряду оснований.*

***Во-первых,** Федеральный закон № 172-ФЗ не выделяет среди документов стратегического планирования такой вид, как «концепция». Возможно, законодатель относит концепции к категории «других» документов стратегического планирования. Например, в соответствии с подп. «в» п. 3 ст. 11 указанного Федерального закона к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и **другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.***

***Во-вторых,** под документом стратегического планирования в соответствии с законодательством понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования». В свою очередь, рассматриваемая Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, а не официальную документированную информацию. При этом ее содержание не отвечает отдельным принципам стратегического планирования, обозначенным в ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ.*

---

<sup>30</sup> См.: URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) по состоянию на 13.06.2012.

<sup>31</sup> См.: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения 31.10.2018).

<sup>32</sup> Собрание законодательства РФ, 2014. № 26. (Часть I). Ст. 3378.

*В настоящее время организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе<sup>33</sup>.*

*Среди указанных принципов применительно к документам стратегического планирования в сфере миграции не вызывает сомнения механизм реализации принципа **единства и целостности**, заключающийся в обязательном соблюдении единых принципов и использовании единой методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, охватывающей все сферы жизнедеятельности, в том числе сферу миграции.*

*При этом, безусловно, подлежащим соблюдению является принцип **разграничения полномочий**. В его основу заложены идеи разграничения полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований.*

---

<sup>33</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2014. № 26. (Часть I). Ст. 3378. 34

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.