



УДК 351.756:342.9:314.7

© П. Б. Музыченко, 2009

МИГРАЦИОННЫЙ УЧЕТ КАК ГЛАВНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПАСПОРТНО-ВИЗОВОЙ СИСТЕМЫ И ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Музыченко П. Б. – канд. юрид. наук, доц. завкафедрой «Социально-культурный сервис и туризм», тел.: (4212) 22-44-21, e-mail: muzichenko59@mail.ru (ТОГУ)

Проблемы миграции населения существуют во всех государствах. Влияние миграционных процессов на административно-правовое положение и экономику регионов бесспорно. Возможность регулирования процессами миграции, не нарушая гражданских и политических прав граждан, является одной из основных и сложнейших задач государства. Рассматривая современные проблемы миграции, необходимо отметить, что для решения главнейших управленческих и хозяйственных задач требуется целенаправленное воздействие на этот процесс посредством паспортно-визовой работы.

The problems of population migration exist in all the countries. Impact of migratory processes on the administrative and legal situation and the economy of the regions is incontrovertible. A possibility to control migratory processes without a violation of the civil and political rights of citizens is one of the major and the most complicated tasks of a state. Considering current migration problems it is necessary to note that the fulfillment of administrative and economic tasks requires a goal-oriented influence on this process by means of passport-visa activities.

Ключевые слова: миграция, миграционный учет, паспортно-визовая система, работа, режим, влияние, регулирование, воздействие, управление, государственный орган.

Рассматривая современные экономические, административно-хозяйственные, экологические и другие проблемы, которые все острее встают почти в каждом регионе Российской Федерации, необходимо отметить, что для их разрешения требуется множество управленческих и хозяйственных решений. Важнейшим из них и актуальным в настоящее время, особенно на Дальнем Востоке России, является целенаправленное воздействие на процессы миграции населения.

Ученые давно предлагают различные варианты влияния на эти процессы. В научных источниках используется множество научных терминов применительно к миграционному процессу. «Влияние», «воздействие», «регулирование», «управление» – вот далеко не полный перечень используемой терминологии. С юридической точки зрения необходимо более точно разобраться с трактовкой данных терминов, касающихся миграционных процессов, чтобы понять научную суть вопроса. Необходимо проанализировать эти понятия.

«Влияние» – действие, оказываемое кем, чем-нибудь, на кого, что-нибудь. «Воздействие» – действие, направленное на кого, что-нибудь, с целью добиться чего-нибудь. «Регулирование» – это упорядочивание, налаживание, направление развития и движение с целью приведения деятельности в порядок, в систему» [1].

«Управление – это функция организованных систем различной природы, обеспечивающая сохранение их определенной структуры и поддержание режима деятельности, реализацию программы, достижения цели деятельности» [2].

С учетом того, что все приведенные трактовки терминов так или иначе говорят об управляющем воздействии, представляется целесообразным взять за основу наиболее общую дефиницию терминов – в целом «управление».

Однако отождествлять все указанные термины так просто нельзя. Даже очень поверхностный анализ понятий «воздействие», «регулирование» и «управление» показывает, что для их отождествления нет достаточных оснований. Ведь очевидно, что каждое из этих понятий является одновременно частью другого.

Таким образом, основным способом влияния на миграционные процессы является управление миграцией, которое может и должно осуществляться на государственном, региональном, муниципальном уровнях. Естественно, что наиболее эффективное управление миграцией происходит путем государственного управления, главное чтобы при этом не было допущено нарушений гражданских и политических прав граждан, что является одной из основных и сложнейших задач государства.

«Все должно находиться в состоянии сбалансированного, равнозначного, готового к применению управляющего воздействия со стороны управляющей системы» [3].

«...Управленческая деятельность есть закрепленная нормами административного права система субъектов, призванных осуществлять управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы» [4].

Таким образом, для управления миграцией государством создается система управления между субъектами административного права, участвующими в обеспечении паспортно-визового режима, и позволяющая управлять миграционными процессами на основе федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов – указов Президента, постановлений Правитель-



ства Российской Федерации, нормативных документов, принимаемых в субъектах Российской Федерации.

Эти задачи и решают уполномоченные на это в области миграции субъекты административного права – специальные государственные органы. «Орган государства – это составная часть аппарата государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое, а каждый государственный орган представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного аппарата, создаваемое государством в целях осуществления строго определенного вида государственной деятельности, наделенное соответствующей компетенцией и опирающееся в процессе реализации своих полномочий на организационную, материальную и принудительную силу государства» [5].

Таковыми специально уполномоченными на то государственными органами в области миграции являются в первую очередь Федеральная миграционная служба, органы и учреждения МВД и УВД в регионах, пограничные органы ФСБ России, МИД и представительства МИД в регионах Российской Федерации.

Однако это далеко не полный перечень государственных органов. Паспортно-визовая работа, обеспечивающая паспортно-визовый режим, очень многогранна и затрагивает деятельность очень многих подразделений и организаций государственных органов и других ведомств, так или иначе причастных к оформлению и проверке различного вида документов. Поэтому общий контроль за управлением процессов миграции посредством паспортно-визовой работы государством поручена Федеральной миграционной службе.

В 2004 г. Указом Президента Российской Федерации принято Положение о федеральной миграционной службе, в котором указывается, что Федеральная миграционная служба (ФМС) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции [6].

В данном Положении паспортно-визовая работа, возложенная на ФМС, представлена из множества составляющих ее элементов: оформление и выдача паспортов (внутренних и загранчных), осуществление регистрационного учета российских граждан, адресно-справочная работа; регистрация и миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, оформление и выдача им документов на право проживания, оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу (приглашения и визы), исполнение законодательства по вопросам гражданства, контроль за пребыванием на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Несомненно, что основным средством управления миграцией следует

рассматривать установление единой паспортно-визовой системы на всей территории Российской Федерации. Главное место в этой системе занимает деятельность по обеспечению паспортно-визового режима.

Паспортно-визовый режим включает в себя эффективную и грамотно организованную паспортно-визовую работу в виде целого комплекса мероприятий, главными из которых являются ведение единого централизованного (регионального) учета граждан Российской Федерации, миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Эти учеты обеспечиваются путем заполнения и регистрации на всей территории России единых регистрационных документов (паспортных листков убытия-прибытия, миграционных карточек, въездных виз и вкладышей в документы, удостоверяющие личность), а также обеспечением контроля за проживанием, временным пребыванием и передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной Правительством России в марте 2003 г. сказано, что «современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием сложной социально-экономической обстановки, свидетельствует о том, что для достижения социального процветания и экономического прогресса требуются твердая воля государства и внимание всего российского общества к достижению в стране прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов» [7].

Именно для достижения этих целей в 2006 г. был принят федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», который стал частью существующей паспортно-визовой системы и определил такой порядок миграционного учета, что он стал главнейшим фактором, влияющим на управление миграционными процессами в России. «Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции» [8].

В 2006–2007 гг. приняты более десяти постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам регулирования миграционных процессов на территории России. Основными из них, несомненно, являются постановления «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» [9], «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» [10] и др. Принятие по этому вопросу в ближайшее



время комплекса дополнительных законодательных мер, регулирующих миграцию и ужесточающих миграционный учет, поможет четко контролировать сложившуюся ситуацию.

Однако нормативная база по паспортно-визовым вопросам включает в себя множество федеральных законов, указов Президента России, постановлений Правительства РФ, инструкций различных ведомств и других источников. Такая распыленность законодательства, его постоянная корректировка и частое обновление приводят, зачастую, к ошибкам в практике применения паспортно-визовых норм, что усиливает напряженность во взаимоотношениях исполнительных и контролирующих органов с гражданами, так как именно на них в первую очередь отражаются все эти изменения. Поэтому законодательство по паспортно-визовой работе нуждается в дальнейшем детальном исследовании и четкой систематизации, а учитывая факторы, обуславливающие возрастающую миграцию населения нашей страны и иммиграцию из стран ближайшего зарубежья, эта проблема также нуждается в глубоком теоретическом исследовании в аспекте выработки дополнительных предупредительных мер по более эффективному управлению и регулированию миграционных процессов.

Исходя из этого можно выделить наиболее общие задачи, стоящие перед государственным управлением в области миграции, которые, несомненно, должны быть решены в первую очередь:

- реализация цели (осуществление мероприятий согласно Концепции регулирования миграционных процессов и в целом миграционной политики государства, принятие долгосрочной государственной миграционной программы);
- обеспечение заданного режима деятельности (создание четкой и строгой паспортно-визовой системы, обеспечивающей паспортно-визовый режим, режим проживания и пребывания, миграционный учет и контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации);
- разработка и реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- дальнейшее совершенствование паспортно-визовой системы.

При решении этих задач миграция в России в полную силу сможет начать работать на экономические интересы регионов, а вопросы незаконной миграции и нарушения в этой области будут минимальны.

Библиографические ссылки

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1987.
2. *Философский энциклопедический словарь*. М., 1983.
3. Лончаков А. П. Административно-правовая организация механизма управления собственностью в сфере экономики. Хабаровск, 1999.
4. Овсянко Д. М. Административное право. М., 1997.



5. *Большой юридический словарь*. М., 1999.
6. *Вопросы* федеральной миграционной службы: указ Президента РФ от 19.07.04 г. № 928 (ред. от 01.08.06 г.) // Рос. газ. 2004. 21 июля (№ 154).
7. *Концепция* регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации № 256-р от 01.03.03 г. // Собр. закон. РФ. 2003. № 10.
8. *О миграционном* учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18.07.06 г. № 109-ФЗ // Рос. газ. 2006. 20 июля (№ 156).
9. *О порядке* выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.11.06 г. № 681 // Рос. газ. 2006. 16 дек. (№ 257).
10. *О порядке* выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.11.06 г. № 681 // Рос. газ. 2006. 16 нояб. (№ 257).