

На правах рукописи



САЗОНОВА Оксана Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2019

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Гриценко Валентина Васильевна

Официальные оппоненты: **Жеребцов Алексей Николаевич** – доктор юридических наук, профессор, ФГКОУ ВО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» / кафедра административной деятельности органов внутренних дел, профессор

Катаева Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, ФГКОУ ВО «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина» / кафедра управления и административной деятельности органов внутренних дел, начальник

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского»

Защита состоится 28 июня 2019 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «__» мая 2019 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов
Алексей Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Миграция, представляющая собой часть глобальных проблем, затрагивающих жизненные интересы всего населения планеты и требующих для своего решения усилий мирового сообщества, является одной из самых актуальных задач современности, что обуславливает сложный характер административно-правового регулирования.

На сегодняшний день государственному управлению в сфере миграции органами исполнительной власти в Российской Федерации уделяется обоснованное внимание. В процессе проводимой в последние годы миграционной реформы произошло усиление механизма контроля въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства, расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала, разработаны и реализовываются нормативные правовые акты, направленные на регулирование миграции и снижение социокультурных, экономических и политических рисков в связи с притоком иностранных граждан. Например, утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы ¹, определяющая цели, принципы, задачи и основные направления миграционной политики на указанный срок.

В 2012-2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В российское гражданство принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек – в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек. При этом на территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживает в стране более 1 млн. данных лиц².

Однако остаётся ещё достаточно нерешённых административно-правовых проблем в рассматриваемой сфере. Функционирование применяемого государ-

¹ См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 № 622 // Российская газета. 2018. 1 ноября.

² Там же.

ством механизма финансирования административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и их депортации не соответствует потребностям государства, а недостаточное выделение бюджетных средств на реализацию указанных процедур создаёт преграды для его реализации. Сохраняется осуществление нелегальной деятельности по выдаче фиктивных сертификатов о знании русского языка, истории и основ законодательства, отсутствует императивный характер обязательного прохождения иностранными гражданами и лицами без гражданства геномной регистрации. Представляет опасность для национальной безопасности Российской Федерации незаконная миграция, которая создаёт основу для межнациональных конфликтов, препятствует минимизации коррупции и формированию у мирового сообщества отношения к Российской Федерации как к правовому государству.

Все вышеуказанные обстоятельства определяют необходимость углубленного исследования по данной проблематике и свидетельствуют об актуальности темы настоящей диссертационной работы.

Степень научной разработанности темы исследования. Административно-правовой наукой рассматриваются вопросы регулирования миграции населения, государственного управления в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации. Анализу теоретических положений административно-правового регулирования миграционных процессов посвящены работы М.В. Бурцевой, О.Н. Веретенниковой, В.В. Вострикова, А.Н. Жеребцова, М.Б. Илезова, О.В. Катаевой, К.П. Кондрашиной, Т.А. Прудниковой, А.В. Семёновой, Е.Е. Шабуровой, И.В. Шатохина и др. Однако существующие научные исследования не позволяют сформировать единое представление об уровне административно-правового регулирования в сфере миграции в настоящее время. Таким образом, исследование имеющихся источников в данной области свидетельствует о недостаточной изученности механизмов и отношений, возникающих в процессе государственного управления в сфере миграции.

Отдельным вопросам, обозначенным в диссертационном исследовании, посвящены научные труды учёных в области конституционного права, среди которых: Т.Н. Балашова, Н.Н. Дёмина, В.И. Евтушенко, И.С. Ерёмина, А.Д. Ильин, А.А. Мишунина, В.М. Решетин, О.Т. Суюнчалиева и др.

Объект диссертационного исследования представлен комплексом общественных отношений по административно-правовому регулированию в сфере миграции в Российской Федерации.

Предметом исследования явились административно-правовые нормы, регулирующие отношения в миграционной сфере, административное миграционное законодательство, его генезис и современное состояние, научные концепции и положения, содержащие теоретические основы и раскрывающие сущность административно-правового регулирования в сфере миграции с учётом международного опыта и специфических национальных особенностей, а также материалы судебной практики.

Цель исследования заключалась в формировании рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования в сфере миграции и подготовке на этой основе предложений по оптимизации административно-правового регулирования в данной сфере.

Указанная цель достигалась путём решения следующих **задач**:

- исследование административно-правовых отношений, складывающихся в сфере миграции, рассмотрение их состава, оснований классификации;
- формулирование основных принципов государственного управления, отражающих сущность и характерные черты административно-правовых отношений в сфере миграции;
- раскрытие понятий миграционной политики и миграционно-правовой политики, сравнительный анализ, определение основных приоритетов;
- рассмотрение деятельности органов государственного управления в сфере миграции с точки зрения эффективности достижения поставленных перед ними целей и задач;
- исследование административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, обоснование его особенностей;
- анализ содержания административно-правового статуса лиц, получивших временное и политическое убежище на территории Российской Федерации; разработка авторского проекта модельного федерального закона «О временном и политическом убежище»;
- определение специфики административно-правового статуса соотечественников;

– выявление основных проблем государственного управления и исследование перспектив совершенствования административного законодательства в сфере миграции на современном этапе;

– внесение предложений по дополнению и изменению действующих нормативных правовых актов с целью преодоления проблем, сложившихся в государственном управлении миграционными процессами.

Методологическая основа исследования представлена: диалектическим методом познания, позволяющим рассмотреть явления правовой действительности в их взаимодействии и развитии; общенаучными методами решения поставленных задач и получения объективных знаний (анализ и синтез, обобщение и описание, сравнение, аналогия и др.); частно-научными методами, используемыми в области правовых исследований, которые позволили изучить правовые акты и выявить основные проблемы государственного управления в сфере миграции (сравнительно-правовой, системно-структурный, социологический, статистический, демографический и др.).

Теоретическую основу исследования составляют труды учёных, среди которых: С.С. Алексеев, Г.С. Беляева, Г.А. Борисов, А.И. Денисов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, Т.Н. Радько, Ю.В. Сорокина, Е.Е. Тонков, Р.О. Халфина.

При исследовании научно-теоретических основ административно-правового регулирования использовались научные труды таких учёных, как: Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, А.П. Алёхин, Л.В. Андриченко, Г.В. Атаманчук, В.М. Баранов, Д.Н. Бахрах, В.В. Гриценко, А.С. Дугенец, А.Н. Жеребцов, Л.В. Иванова, А.А. Кармолицкий, И.Ш. Кисляханов, С.Д. Князев, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, Ю.А. Копытов, А.П. Коренев, Е.И. Маторина, С.Н. Махина, Ю.И. Мигачев, В.В. Полянский, Л.Л. Попов, О.С. Рогачева, Б.В. Россинский, В.Н. Самсонов, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманёва.

Изучению проблем административно-правового регулирования в сфере миграции посвящены работы таких учёных, как: А.А. Аванесова, С.В. Айрапетян, В.Н. Андриянов, Е.А. Андриюшкова, А.П. Баранов, А.Д. Брик, С.В. Бубнов, Ю.П. Гапон, В.Н. Данилов, Н.Н. Зинченко, А.П. Зливко, Е.Н. Изотова, В.А. Ионцев, О.С. Капинус, О.В. Катаева, Л.В. Каткова, С.Д. Князев, В.Ф. Коз-

лов, Н.П. Коржавина, А.С. Лукьянов, Е.Б. Лупарев, Ю.А. Лялякин, В.С. Малахов, Е.А. Малышев, А.В. Мартынов, М.В. Мархгейм, И.В. Никитенко, И.В. Панова, Л.С. Приказнова, С.В. Рязанцев, М.В. Савельева, А.Н. Сандугей, Е.В. Сафронова, М.А. Севрюгин, И.Ю. Сизов, Т.Б. Смашникова, В.А. Смирнова, А.Ю. Соколов, А.В. Степанов, А.П. Сунцов, И.И. Тюнина, Т.И. Чернышова, Н.А. Щеголева, А.Л. Юрков.

Правовую основу исследования составили международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также иные правовые акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы миграции.

Эмпирическая основа включает в себя анализ руководящих разъяснений Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции различных уровней, обобщения материалов судебной практики, доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В работе также исследуются проекты правовых актов, статистические и аналитические данные об административно-правовых отношениях в сфере миграции, данные средств массовой информации, в том числе интернет-ресурсов, материалы научных конференций, публикации в периодической печати, посвящённые предмету диссертационной работы.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработан перечень основных принципов государственного управления в сфере миграции в контексте текущих современных политических и социально-экономических факторов;

– предложены изменения и дополнения в действующее законодательство в сфере миграции с целью преодоления проблем государственного управления миграционными процессами; разработан проект модельного федерального закона «О временном и политическом убежище»;

– доказаны: целесообразность взаимодействия государственных органов исполнительной власти в сфере миграции с общественными организациями и выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

необходимость совершенствования порядка предоставления временного и политического убежища в Российской Федерации и придания российскому законодательству о гражданстве репатриационного характера; потребность в улучшении мер по противодействию незаконной миграции; необходимость совершенствования механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших административное законодательство;

– введены в научный оборот интерпретация понятий «миграционная политика» и «миграционно-правовая политика».

На защиту выносятся следующие научные **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Классификация административно-правовых отношений в сфере миграции, которые подразделяются на определённые виды: 1) в зависимости от соотношения прав и обязанностей участников правоотношения (вертикальные и горизонтальные); 2) по функциональному предназначению (регулятивные и охранительные); 3) по целевому назначению (отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления, не связанного с применением мер административного принуждения, и административно-правовые отношения юрисдикционного характера); 4) по времени функционирования (долговременные и кратковременные); 5) по юридическому характеру (материальные и процессуальные); 6) исходя из федеративного устройства государства (между федеральными исполнительными органами власти; федеральными исполнительными органами власти и исполнительными органами власти субъектов РФ; исполнительными органами власти субъектов РФ одного вида; исполнительными органами власти субъектов РФ разного вида); 7) по характеру возложенных на субъектов отношения обязанностей (активные и пассивные); 8) в зависимости от сферы возникновения (внешние и внутренние); 9) по субъектному составу (властвующие и невластвующие).

2. Разработана классификация и перечень современных принципов государственного управления миграционными процессами с выделением четырех основных групп (конституционные; социально-правовые; организационные; специальные) и включением в последнюю группу двух новых принципов: – патентный принцип в сфере миграции; – принцип миграционного учёта в управлении дея-

тельностью в сфере миграции; а также соответствующие предложения о внесении дополнений в действующее законодательство в указанной сфере:

- дополнить перечень принципов, предусмотренных в п. 3 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» подпунктом 7, устанавливающим патентный принцип, который следует рассматривать как дополняющий законодательный перечень основных принципов миграционного учёта, равно как и специальный принцип государственного управления внешней трудовой миграцией населения;

- определить норму п. 3 ст. 4 указанного закона в качестве специального принципа государственного управления миграционными процессами – принципа миграционного учёта в управлении деятельностью в сфере миграции, а также дополнить перечень принципов миграционной политики, закреплённых в п. 20 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы» подпунктом 7 (ж) – принципом миграционного учёта. Данное предложение представляется актуальным, т.к. указанной Концепцией определяются цели, принципы, основные направления деятельности государства в сфере миграции, а также механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

3. Аргументация целесообразности разграничения понятий «миграционная политика» и «миграционно-правовая политика»:

- миграционная политика – это разновидность государственной политики, выражающаяся в совокупности применяемых государством правовых и организационных мер, направленных на реализацию комплекса политических, экономических, социальных, культурно-просветительных, информационных мероприятий, обеспечивающих эффективное регулирование миграционных процессов;

- миграционно-правовая политика – это разновидность правовой политики, представляющая собой научно-обоснованную, планомерную и системную деятельность органов исполнительной власти по созданию эффективного механизма административно-правового регулирования в сфере миграции, и ориентирующаяся на такие основные современные приоритеты, как:

- обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- формирование правового государства и гражданского общества;

- обеспечение законности и правопорядка в обществе;
- повышение правосознания и правовой культуры;
- содействие переезду в Россию соотечественников, проживающих за рубежом;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе студентов из зарубежных государств для обучения и стажировки в РФ;
- совершенствование мер по противодействию незаконной миграции;
- улучшение механизмов депортации, выдворения и реадмиссии иностранных граждан, нарушивших административное законодательство;
- создание информационных систем учёта иностранных граждан, пребывание которых на территории государства является нежелательным;
- содействие социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

4. Выводы по результатам рассмотрения деятельности по предоставлению статуса беженца: – о необходимости устранения временного ограничения для подачи ходатайства о признании беженцем; – об упрощении возможности доступа лиц, ищущих убежище, к процедуре предоставления статуса беженца; – об ограничении срока рассмотрения ходатайства по существу о предоставлении данного статуса.

5. Обоснована необходимость дополнения Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» статьёй 12.1 «Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища из гуманитарных побуждений»: 1) по причине внутреннего или международного конфликта в государстве гражданской принадлежности; 2) при наличии реальной угрозы стать жертвой пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на территории государства гражданской принадлежности; 3) при наличии медицинских показаний, подтвержденных соответствующим государственным медицинским учреждением, о физической невозможности выдворения (депортации) лица за пределы Российской Федерации; 4) иные объективные причины длительного характера, препятствующие выдворению (депортации) лица.

6. Аргументация целесообразности совершенствования порядка предоставления временного и политического убежища в Российской Федерации, что обусловило разработку проекта модельного федерального закона «О временном и политическом убежище», регулирующего:

- цели действия настоящего федерального закона;
- нормативные правовые основы предоставления Российской Федерацией временного и политического убежища;
- предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного и политического убежища;
- права и обязанности лиц, получивших временное и политическое убежище;
- гарантии прав лиц, получивших временное и политическое убежище;
- утрату лицом временного и политического убежища;
- лишение лица временного и политического убежища;
- порядок предоставления временного и политического убежища на территории Российской Федерации;
- порядок исполнения указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища;
- заключительные положения.

7. Выводы о необходимости соблюдения следующих условий по реализации эффективной политики возвращения соотечественников в Россию: – о взаимодействии государственных органов исполнительной власти в сфере миграции с общественными объединениями; – о необходимости проведения иммиграционной амнистии для соотечественников; – о целесообразности придания российскому законодательству о гражданстве репатриационного характера.

8. Выделены основные проблемы государственного управления в сфере миграции на современном этапе: – неэффективность функционирования применяемого государством механизма финансирования административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и их депортации, недостаточное выделение бюджетных средств на реализацию указанных процедур; – отсутствие императивного характера обязательного прохождения иностранными гражданами и лицами без гражданства геномной регистрации; – незаконная деятельность по выдаче фиктивных сер-

тификатов о знании русского языка, истории и основ законодательства; – противодействие незаконной миграции в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; – недостаточное использование миграционного потенциала российской системы образования.

Для преодоления выявленных проблем государственного управления в сфере миграции предложены следующие изменения и дополнения по совершенствованию административного законодательства:

1) необходимость ограничения срока содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, в связи с чем представляется необходимым внести изменения в ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации»: после слов «до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации» дополнить словами «на период до трёх месяцев, с продлением указанного срока до шести месяцев»;

2) целесообразность расширения перечня лиц, подлежащих обязательной геномной регистрации; установление административной ответственности за уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от проведения государственной геномной регистрации.

Дополнить ст. 7 «Обязательная государственная геномная регистрация» Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации» частью 3 следующего содержания: «Обязательной государственной геномной регистрации подлежат иностранные граждане и лица без гражданства, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации: – иностранные граждане и лица без гражданства: подозреваемые в совершении преступления, обвиняемые в совершении преступления, осужденные за совершение преступления; совершившие административное правонарушение, если установить их личность иным способом невозможно; – иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие выдворению (депортации) за пределы территории России либо подпадающие под действие международных договоров РФ о реадмиссии; – иностранные граждане и лица без гражданства, незаконно находящиеся на территории РФ; – ино-

странные граждане и лица без гражданства, осуществляющие трудовую деятельность в России в нарушение законодательства РФ».

Расширение перечня субъектов может стать сдерживающим фактором для лиц, нарушающих законодательство, а также будет иметь профилактическое значение и позитивно влиять на криминогенную ситуацию в государстве.

Представляется целесообразным введение административной ответственности за уклонение от проведения геномной регистрации и внесение изменений в главу 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», посредством её дополнения статьёй 20.35 «Уклонение от проведения государственной геномной регистрации» следующего содержания: «Уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от проведения государственной геномной регистрации – влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей».

Внести изменения в ст. 33 «Ответственность иностранных граждан» Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: после слов «обязательной государственной дактилоскопической» дополнить словами «и геномной регистрации»;

3) установление административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Предлагается дополнить ст. 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства» частью 6 с изложением в следующей редакции: «6. Оказание услуг по оформлению документов на право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства неуполномоченным лицом либо с нарушением установленного порядка оформления указанных документов: влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей».

Указанные меры важны не только для защиты интересов государства, но и самих иностранных граждан. Необходимость ужесточения административно-

го законодательства для должностных и юридических лиц будет способствовать легализации и трудоустройству данных граждан на территории Российской Федерации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об основных принципах государственного управления в сфере миграции;

– изложены концептуальные основы, обосновывающие: современную классификацию административно-правовых отношений в сфере миграции; введение в научный оборот авторской интерпретации дефиниций «миграционная политика» и «миграционно-правовая политика»; целесообразность более совершенной регламентации порядка предоставления временного и политического убежища в Российской Федерации; совершенствование мер по противодействию незаконной миграции;

– раскрыты основные проблемы государственного управления в сфере миграции;

– изучены: особенности административно-правовых отношений в сфере миграции, их структура и классификация; понятие и основные приоритеты миграционно-правовой политики; специфика деятельности органов исполнительной власти в осуществлении государственного управления миграционными процессами; административно-правовой статус отдельных субъектов в сфере миграции;

– сформированы выводы о целесообразности и обоснованности дальнейшего реформирования законодательства в сфере миграции, что обеспечило получение новых результатов по теме диссертационного исследования.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях проблем государственного управления в сфере миграции; в процессе реформирования действующего административного законодательства; в законотворческой деятельности государственных органов с целью дальнейшего совершенствования законодательства в сфере миграции; в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», «Государственное и муниципальное

управление», а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий, рабочих программ правовых дисциплин.

Степень достоверности проведенного исследования обоснована применением известных в юридической науке методов познания; изучением обширного перечня нормативных источников, а также апробированных научных работ, отражающих теоретические и практические проблемы административно-правового регулирования в сфере миграции; анализом судебной и иной правоприменительной практики; использованием официальных статистических и аналитических данных.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Основные положения и выводы диссертации излагались в выступлениях на научных и научно-практических конференциях. По материалам исследования опубликовано 17 научных статей общим объёмом около 7,45 п.л., в том числе 4 статьи в российских рецензируемых научных журналах.

Структура диссертации обусловлена обозначенными целями и задачами исследования и состоит из введения, трёх глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования; охарактеризована степень её научной разработанности; сформулированы цель, задачи, объект, предмет; отражены нормативная, теоретическая, эмпирическая, методологическая основы; раскрыта научная новизна диссертации; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; охарактеризованы теоретическая и практическая значимость работы; приведены сведения об апробации результатов исследования; определена структура диссертации.

В первой главе – **«Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования в сфере миграции»** – раскрыто понятие, состав, основания классификации административно-правовых отношений в сфере миграции (§ 1); рассмотрены понятие и принципы государственного управления в

сфере миграции (§ 2); определено понятие миграционной политики и миграционно-правовой политики, проведён их сравнительный анализ и выделены основные приоритеты миграционно-правовой политики (§ 3).

Автором диссертационной работы установлено, что административно-правовые отношения в сфере миграции представляют собой урегулированные нормами административного права общественные отношения, которые складываются в ходе осуществления государственного управления миграционными процессами. Проанализирован состав и особенности данных правоотношений, выделены основания классификации с изложением соответствующих примеров.

Рассмотрено, что участниками выступают не только федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, но и общественные объединения, религиозные организации, иностранные коммерческие организации, а также российские и иностранные граждане, в том числе лица, обладающие специальным административно-правовым статусом. Отмечено, что круг субъектов административных правоотношений в сфере миграции имеет определённую специфику, т.к. включает участников, которые характерны только для данных общественных отношений (вынужденные переселенцы, беженцы, лица, ищущие временное и политическое убежище, соотечественники и др.).

Проведено исследование основных принципов государственного управления в сфере миграции, к которым отнесены: 1) конституционные принципы; 2) социально-правовые принципы; 3) организационные принципы; 4) специальные принципы, характерные для государственного управления в миграционной сфере (в специальные принципы предлагается включить законодательно установленные основные принципы миграционного учёта, а также разработанные в процессе диссертационного исследования два новых принципа: – патентный принцип в сфере миграции; – принцип миграционного учёта в управлении деятельностью в сфере миграции).

В завершении первой главы диссертации определено понятие миграционной политики и миграционно-правовой политики, проведён их сравнительный анализ. Миграционную политику следует понимать как разновидность государственной политики в миграционной сфере жизни общества, а миграционно-правовую политику как разновидность правовой политики, представляющую со-

бой деятельность органов исполнительной власти по созданию эффективного механизма административно-правового регулирования в сфере миграции. Важным свойством миграционно-правовой политики является её государственно-волевой характер и властно-императивное содержание. Детальный анализ позволил систематизировать и охарактеризовать основные современные приоритеты миграционно-правовой политики, в связи с чем изложено содержание каждого из них.

Во второй главе – **«Субъекты административно-правовых отношений в сфере миграции»** – рассмотрена деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении государственного управления в сфере миграции (§ 1); выявлены особенности административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев (§ 2); исследовано административно-правовое регулирование статуса лиц, получивших временное и политическое убежище на территории Российской Федерации (§ 3); изучена специфика административно-правового статуса соотечественников (§ 4).

В рамках диссертационного исследования сделан вывод о том, что основные полномочия по осуществлению управления в сфере миграции возложены на отраслевые федеральные органы исполнительной власти – Министерство внутренних дел Российской Федерации (подготовка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, в том числе, в сфере миграции; нормативно-правовое регулирование в указанной сфере; обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод российских и иностранных граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, предоставление государственных услуг и др.). Реализацию общей стратегии государственной политики в миграционной сфере выполняет Главное управление по вопросам миграции МВД Российской Федерации, которое осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Основные функции по управлению миграционными процессами в субъекте Российской Федерации возложены на уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Проанализировано, что конечной целью такого перераспределения является возможность принятия различных наиболее оптимальных управленческих решений на государственном, региональном и местном уровнях.

Раскрыта система органов государственной власти, реализующих отдельные направления миграционно-правовой политики, либо оказывающих косвенное воздействие на государственное управление в миграционной сфере: – органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции; – органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере; – органы, осуществляющие судебную власть; – иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции. Особое внимание в диссертации уделено рассмотрению взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с другими федеральными министерствами и органами по различным вопросам в сфере миграции.

На основе проведенного анализа отмечено, что порядок предоставления статуса беженцев в Российской Федерации формально соответствует международным критериям. Тем не менее, сохраняющиеся проблемы обеспечения статуса беженцев, обусловленные пробельностью законодательного регулирования и коллизиями правовых норм, требуют дальнейшего разрешения. Сформулированы аргументированные выводы по результатам рассмотрения деятельности по предоставлению статуса беженца: о необходимости устранения временного ограничения для подачи ходатайства о признании беженцем; об упрощении возможности доступа лиц, ищущих убежище, к процедуре предоставления статуса беженца; об ограничении срока рассмотрения ходатайства по существу о предоставлении данного статуса.

Разработан проект модельного федерального закона «О временном и политическом убежище», закрепляющий цели действия настоящего федерального закона и нормативные правовые основы предоставления Российской Федерацией временного и политического убежища. В целях обеспечения защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства: рассмотрены права и обязанности лиц, получивших временное и политическое убежище; установлены гарантии прав указанных лиц; сформулированы основания утраты лицом временного и политического убежища; указаны причины лишения лица временного и политического убежища; проанализирована процедура предоставления временного и политического убежища на территории государства; определён порядок исполнения указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища; обобщены заключительные положения.

Аргументировано, что успешная реализация политики возвращения соотечественников соответствует стратегическим интересам Российской Федерации и может содействовать уменьшению демографического кризиса в будущем. Диссертантом сформулированы условия, выполнение которых должно этому способствовать: о взаимодействии государственных органов исполнительной власти в сфере миграции с общественными объединениями; о необходимости проведения иммиграционной амнистии для соотечественников; о целесообразности придания российскому законодательству о гражданстве репатриационного характера. Сделан логический вывод, что Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, оказалась одним из действенных векторов осуществления активной миграционной политики и эффективным инструментом развития социально-экономического и демографического потенциала в стране, создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит двусторонним интересам указанных лиц и государства.

В третьей главе – **«Проблемы и перспективы административно-правового регулирования в сфере миграции»** – проанализированы основные проблемы государственного управления в сфере миграции на современном этапе (§ 1); рассмотрены перспективы совершенствования административного законодательства, регулирующего административно-правовые отношения в сфере миграции (§ 2).

К указанным проблемам автором отнесены: неэффективность функционирования применяемого государством механизма финансирования административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и их депортации, недостаточное выделение бюджетных средств на реализацию указанных процедур; отсутствие императивного характера обязательного прохождения иностранными гражданами и лицами без гражданства геномной регистрации; незаконная деятельность по выдаче фиктивных сертификатов о знании русского языка, истории и основ законодательства; противодействие незаконной миграции в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; недостаточное использование миграционного потенциала российской системы образования.

Диссертантом определены актуальные направления совершенствования административного законодательства в сфере миграции в целях решения указанных проблем, в том числе: необходимость ограничения срока содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении; целесообразность расширения перечня лиц, подлежащих обязательной геномной регистрации; установление административной ответственности за уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от проведения государственной геномной регистрации; установление административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. Вышеизложенное предопределило внесение рассмотренных в работе изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные теоретические выводы, обобщены основные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование административно-правового регулирования в сфере миграции в Российской Федерации.

В **приложении** представлен проект модельного федерального закона «О временном и политическом убежище».

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом около 7,45 п.л.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и
изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. Сазонова, О. А. Административно-правовой статус беженца: проблемы дефиниции [Текст] / О.А. Сазонова // Закон и право. – 2015. – № 12. – С. 182-184. – 0,5 п.л.
2. Ильченко, О. А. К дискуссии об определении понятия и административно-правового статуса соотечественников за рубежом [Текст] / О.А. Ильченко // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2015. – № 4 (23). – С. 131-137. – 0,7 п.л.
3. Сазонова, О. А. Проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации [Текст] / О.А. Сазонова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2019. – № 4 (107). – С. 110-113. – 0,3 п.л.

4. Сазонова, О. А. К вопросу о понятии и основных приоритетах миграционно-правовой политики: административно-правовой аспект [Текст] / В.В. Гриценко, О.А. Сазонова // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2019. – № 2 (37). – С. 152-159. – 0,7 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Сазонова, О. А. Основания возникновения и административно-правовые способы противодействия незаконной миграции [Текст] / О.А. Сазонова // Экономика и Юриспруденция: теория и практика : по материалам VII Международной научно-практической конференции (20 марта 2016 г., Санкт-Петербург). С-П. : Научный журнал «Globus», 2016. – С. 111-114. – 0,3 п.л.

6. Сазонова, О. А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов и защита прав иностранных граждан на территории Российской Федерации [Текст] / О.А. Сазонова // Актуальные проблемы науки XXI века : материалы VIII-ой международной мультидисциплинарной конференции (31 марта 2016 г., Москва). – М.: Международная исследовательская организация «Cognitio», 2016. – С. 152-155. – 0,4 п.л.

7. Сазонова, О. А. Интеграция Российской Федерации в европейское правовое пространство в контексте применения международных принципов правового регулирования административных правоотношений в сфере миграции [Текст] / О.А. Сазонова (в соавт.) // Россия и Европа: связь культуры и экономики : материалы XVI-ой международной научно-практической конференции (18 ноября 2016 г., Прага). – Отв. редактор Уварина Н.В. – Прага: Изд-во WORLD PRESS s.r.o., 2016. – С. 52-54. – 0,2 п.л.

8. Сазонова, О. А. Административно-правовое регулирование современной миграционной политики: проблемы эффективности и справедливости [Текст] / О.А. Сазонова // Публичное право: проблемы реализации и развития : сборник материалов международной научно-практической конференции (30 ноября 2016 г., Воронеж) / ФГБОУВО «РГУП», Центральный филиал ; отв. за вып. В.У. Хатуаев, В.И. Филатов. – Воронеж : ООО «РИТМ», 2017. – С. 120-127. – 0,5 п.л.

9. Сазонова, О. А. Административные правонарушения в сфере миграции: сущность, состав, виды [Текст] / О.А. Сазонова // Scientific and educational periodical journal of economists and jurists «The genesis of genius» (7 декабря 2016 г., Geneva, Switzerland). – 2016. – С. 204-206. – 0,4 п.л.

10. Сазонова, О. А. Противодействие незаконной миграции: административно-правовой аспект [Текст] / О.А. Сазонова // Наука и современность. – 2016. – № 4 (10). – С. 173-179. – 0,6 п.л.

11. Сазонова, О. А. О видах административных наказаний, применяемых к иностранным гражданам и лицам без гражданства [Текст] / О.А. Сазонова // Научный вестник. – 2017. – № 1 (11). – С. 66-74. – 0,7 п.л.

12. *Сазонова, О. А.* Федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников в РФ [Текст] / О.А. Сазонова // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2017. – № 1 (ч.1). – С. 159-160. – 0,2 п.л.
13. *Сазонова, О. А.* Федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в РФ [Текст] / О.А. Сазонова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика: сборник материалов XXVII Международной научно-практической конференции (27 января 2017 г., Новосибирск) / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2017. – С. 48-53. – 0,4 п.л.
14. *Сазонова, О. А.* Государственная политика интеграции иностранных граждан: особенности административно-правового регулирования в РФ [Текст] / О.А. Сазонова (в соавт.) // Migration policy and socio-demographic development of the world: materials of the international scientific conference on April 7-8, 2017. – Prague : Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ», 2017. – С. 30-34. – 0,25 п.л.
15. *Сазонова, О. А.* Адаптационная и интеграционная политика в отношении иностранных граждан: особенности правового регулирования в Российской Федерации [Текст] / О.А. Сазонова // Studia Humanitatis. – 2017. – № 3. – С. 10. – 0,5 п.л.
16. *Сазонова, О. А.* Об административно-правовом регулировании незаконной миграции [Текст] / О.А. Сазонова (в соавт.) // The International Scientific and Practical Web-Congress of Economists and Jurists «THE GLOBAL PROBLEM OF HUMAN SECURITY: economic and legal aspects» 28-29 December, 2017; Zagreb (Croatia). – С. 143-147. – 0,4 п.л.
17. *Сазонова, О. А.* Миграционная политика: административно-правовой аспект [Текст] / О.А. Сазонова (в соавт.) // Studia Humanitatis. – 2018. – № 2. – С. 13. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 25.04.2019. Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 117.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1