



**Екатерина Алексеевна
ЛЕБЕДЕВА,**

заместитель
заведующего кафедрой
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
adv.lebedeva@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Обеспечение законности при реализации отдельных государственно-властных полномочий в сфере миграции

Аннотация. В статье нашли отражения актуальные проблемы систематизации и обеспечения законности при реализации некоторых государственно-властных полномочий в сфере миграции. Автор дает общую характеристику недавно созданной Миграционной службы МВД России и анализирует ее роль в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции. Также в статье рассматриваются вопросы перераспределения полномочий между государственными органами по регулированию миграционных процессов. Кроме того, в настоящей статье выявлены проблемы делегирования государственно-властных полномочий в сфере миграции бюджетным учреждениям, в том числе при проведении экзамена у иностранных граждан по русскому языку, истории и основам российского законодательства. По результатам исследования автор указывает на необходимость взвешенного научного и рационального подхода при применении методов централизации и децентрализации, а также при распределении полномочий между субъектами публичного управления миграционными процессами.

Ключевые слова: миграция, полномочия, делегирование, Миграционная служба, экзамен по русскому языку, иностранные граждане, государственные услуги

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.142-148

Ekaterina A. LEBEDEVA,

Deputy head of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
adv.lebedeva@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ensuring of Legality in the Implementation of Specific State Authorities in the Field of Migration

Abstract. The article reflects the problems of systematization and ensuring legality in the implementation of certain state authorities in the field of migration. The author gives a general description of the newly established Migration Service of the Ministry of Internal Affairs of Russia and analyzes

its role in coordinating the activities of federal executive authorities in the field of migration. The article also discusses the issues of redistribution of powers between government agencies to regulate migration processes. In addition, this article identifies the problems of delegating state authority in the field of migration to budgetary institutions, including when conducting exams for foreign citizens in the Russian language, history and the basics of Russian legislation. According to the results of the study, the author points out the need for a balanced scientific and rational approach in the application of methods of centralization and decentralization, as well as in the distribution of powers between subjects of public management of migration processes.

Keywords: migration, authority, delegation, Migration service, Russian language exam, foreign citizens, public services

Публичное управление миграционными процессами осуществляется разветвленной системой субъектов, включающей государственные органы и учреждения, осуществляющие властно-распорядительную деятельность в сфере миграции.

В Российской Федерации отсутствует единый государственный орган, аккумулирующий в себе все государственные функции в сфере миграции. Это обусловлено тем, что вопросы, касающиеся правового положения мигрантов, затрагивают значительный объем сфер жизнедеятельности общества и государства. Миграционная политика пронизывает практически все отрасли, мигранты наравне с российскими гражданами реализуют свои права и несут общегражданские обязанности, за исключением определенного круга прав и обязанностей, которые вытекают непосредственно из гражданства и связаны с ним. Но и вопросы, связанные с самим институтом гражданства, также входят в миграционную политику.

Основу правового регулирования миграционных процессов составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и большой массив иных законодательных и подзаконных актов. Отсутствие единого федерального закона или кодифицированного акта в сфере миграции затрудняет эффективное управление миграционными процессами и создает препятствия для нормального функционирования органов публичной власти.

С марта 2024 г., после трагедии в «Крокус Сити Холле», государством приняты многочисленные законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы миграционной политики. Большинство из них направлено на усиление миграционного контроля и ужесточение уголовной и административной ответственности за совершение миграционных правонарушений.

С другой стороны, государство стремится систематизировать массив законодательных и подзаконных актов, направленных на регулирование миграционных отношений.

Порядка 15 государственных органов осуществляют публичное управление в сфере миграции. Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в сфере миграции, а также координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и



исполнительных органов субъектов РФ в сфере миграции, является Министерство внутренних дел РФ.

В настоящее время функции министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции осуществляет Служба по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан, которая представляет собой обособленное головное подразделение центрального аппарата МВД России (далее — Миграционная служба МВД России).

Служба была создана на базе Главного управления по вопросам миграции МВД России Указом Президента РФ от 02.04.2025 № 205 «О совершенствовании государственного управления в сфере миграции»¹.

Организационно-штатные мероприятия, связанные с передачей полномочий от ГУВМ МВД России к Миграционной службе МВД России, до сих пор не завершены. 10.06.2025 приказом МВД России № 360 утверждено Положение о Службе по вопросам гражданства и регистрации иностранных граждан Министерства внутренних дел РФ².

Миграционная служба имеет достаточно разветвленную структуру управления, включающую в себя департаменты, управления, отделы. Помимо этого, в структуре самого Министерства осуществляют свои полномочия иные подразделения, занимающиеся вопросами миграции. Это и Центр по вопросам миграции, и отдельные подразделения как по вопросам миграции в целом, так и по отдельным направлениям миграционных отношений и миграционного контроля.

Руководство деятельностью Службы осуществляет начальник, являющийся первым заместителем министра внутренних дел РФ.

Миграционная служба участвует в формировании и реализации миграционной политики, а также организует осуществление функций в сфере миграции по таким направлениям миграционной политики, как паспортно-регистрационная и разрешительно-визовая деятельность, применение цифровых технологий в сфере миграции, трудовая миграция, вопросы гражданства Российской Федерации, противодействие незаконной миграции, вопросы, касающиеся беженцев, соотечественников и вынужденных переселенцев, и др.

Создание Миграционной службы стало важной мерой для упорядочения деятельности государства в регулировании миграционных отношений. Именно на данный орган ложится наибольшая нагрузка по осуществлению миграционного контроля и предоставлению государственных услуг в сфере миграции. Кроме того, осуществление данной службой координации полномочий иных федеральных органов власти в сфере миграции позволит выстроить более стройную систему управления миграционными процессами.

К иным органам публичной власти, которые осуществляют, помимо прочих своих функций, также и реализацию государственно-властных полномочий в сфере миграции, относятся ФСБ России, Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России), Минцифры России, Минэкономразвития России, Минтруд России, Минздрав России и многие иные органы публичной власти как

¹ СЗ РФ. 2025. № 14. Ст. 1692.

² СПС «КонсультантПлюс».

федерального уровня, так и на уровне субъектов РФ. Однако именно Миграционную службу МВД России, хотя она и не является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти, можно назвать профильным органом в сфере реализации миграционной политики.

Достаточно часто можно столкнуться с вопросами целесообразности перераспределения властных полномочий между органами исполнительной власти. Так, например, в научных кругах³ и среди правоприменителей высказывается идея о целесообразности передачи полномочий по исполнению административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства в форме их принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу Российской Федерации за пределы России от службы судебных приставов в органы внутренних дел. Поддерживая такую концепцию перераспределения обязанностей, ученые полагают, что специализированный штат сотрудников полиции будет эффективнее исполнять подобные функции, чем судебные исполнители.

Не соглашаясь с таким предложением, считаем, что судебные приставы обладают достаточным объемом ресурсов для надлежащего исполнения данных полномочий, механизм их осуществления должным образом отработан. Предлагаемая передача полномочий потребует дополнительных затрат со стороны государства и не будет способствовать эффективности исполнения данного административного наказания.

Учитывая особую значимость публичного управления в сфере миграции, следует признать необходимым и эффективным сочетание механизмов централизации и децентрализации в регулировании миграционных процессов.

Как справедливо указывает профессор Б. В. Россинский, преимущества сочетания централизованных и децентрализованных подходов в механизме государственного управления определяются не только снижением в этом случае возможных информационных потерь и искажений в системе управления. Достоинства подобной интеграции обусловлены и тем обстоятельством, что юридические лица, которым в силу децентрализации свойственны более оперативные и гибкие организационные решения, как правило, обладают и иными, чем бюджетные структуры, финансовыми возможностями для достижения стоящих перед ними целей. При объединении централизованных и децентрализованных начал в процессе управления фактически мы имеем дело с конвергенцией публичных и частных начал⁴.

Данный тезис в полной мере применим и к полномочиям органов публичного управления в сфере миграции. Отдельные из них реализуют властно-распорядительные полномочия по правовому регулированию, осуществлению государственного контроля и надзора, оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Делегирование определенных функций публичного управления миграционными процессами учреждениям при их надлежащем функционировании

³ Бехзоди Ф. А. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции в Российской Федерации и Республике Таджикистан (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. М., 2025.

⁴ Россинский Б. В. Развитие системы государственного управления: воспоминания и размышления административиста : монография. М., 2025. С. 405.



способствует оперативности их реализации и снижению административных барьеров. С другой стороны, необходим очень грамотный и взвешенный подход при передаче государственно-властных полномочий в миграционной сфере субъектам, не являющимся органами публичной власти.

Рассмотрим некоторые примеры делегирования полномочий в сфере миграции на уровень учреждений. Так, значительную роль в регулировании миграционных вопросов играют Министерство науки и высшего образования РФ и Федеральная служба по надзору в сфере образования.

Одним из направлений их деятельности в сфере миграции является организация проведения экзаменов на знание русского языка, истории России и законодательства РФ для иностранных граждан в целях получения патента или разрешения на работу, разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также для получения гражданства Российской Федерации и выдача соответствующего сертификата.

Установление перечня государственных учреждений, проводящих экзамен, на основании предложений Минобрнауки России по согласованию с МВД России и Рособрнадзором является исключительным полномочием Правительства РФ.

В 2024 г. был принят Федеральный закон № 377-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15.1 и 15.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»», который установил запрет организациям, уполномоченным на проведение экзамена, передавать права и обязанности по проведению названного экзамена и выдаче сертификата третьим лицам, а также привлекать третьих лиц к организации проведения экзамена в части приема документов, информационного обеспечения, организационно-технического обеспечения процедуры проведения экзамена.

В настоящее время названный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 10.12.2024 № 3641-р «Об утверждении перечня государственных учреждений, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации»⁵.

Данное законодательное установление положительно повлияло на контроль за качеством проведения экзаменов, особенно экзамена по русскому языку, для иностранных граждан, которые планируют жить и работать в России. До вступления в силу названного Закона органами контроля было выявлено значительное количество нарушений со стороны организаций, которым делегировались полномочия по приему экзаменов у иностранцев.

Однако, с другой стороны, в данной ситуации имеет место и иное делегирование полномочий, которое, по нашему мнению, следует признать нецелесообразным. В настоящее время подготовку контрольно-измерительных материалов для проведения экзамена осуществляет Федеральный институт педагогических измерений (ФИПИ), подведомственный Рособрнадзору. При этом требования к оценке знаний мигрантов, содержащиеся в контрольно-измерительных материалах, достаточно низкие, они носят тестовый характер, что позволяет иностранным гражданам, фактически не владеющим русским языком и не обладающим

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 10.12.2024.

знаниями по истории России и основам законодательства РФ, визуально запоминать либо фактически угадывать правильные ответы.

Представляется, что указанным полномочием по разработке контрольно-измерительных материалов не должно быть наделено государственное учреждение, которое по своему правовому статусу не относится ни к органам, наделенным функциями по нормативному правовому регулированию, ни к органам контроля (надзора). Даже при условии ведомственной принадлежности данное полномочие должно быть сосредоточено в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного для осуществления контрольно-надзорных мероприятий по рассматриваемым вопросам, т.е. Рособрнадзора. Именно Рособрнадзор является субъектом, наделенным властными полномочиями в отношениях по регулированию процедуры сдачи экзамена иностранными гражданами и проведению соответствующих контрольных (надзорных) мероприятий. По результатам контрольно-надзорной деятельности Рособрнадзор наделен также юрисдикционными полномочиями.

Таким образом, формирование контрольно-измерительных материалов для проведения указанного экзамена должно находиться в исключительном ведении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, и не может быть делегировано иным учреждениям или организациям.

Еще одним примером делегирования полномочий в сфере миграции можно назвать создание многофункциональных центров в сфере миграции. Так, для предоставления государственных услуг в сфере миграции в Москве создано государственное бюджетное учреждение города Москвы «Многофункциональный миграционный центр»⁶. Оно функционирует на основании соглашения о взаимодействии, заключенного с федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел в целях содействия Главному управлению Министерства внутренних дел РФ по г. Москве в осуществлении полномочий Российской Федерации в сфере миграции.

Миграционный центр занимается вопросами проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства и их фотографирования, приема документов для оформления разрешения на временное проживание, вида на жительство, патентов, разрешений на работу, а также содействия в осуществлении иных полномочий Российской Федерации в сфере миграции.

Полномочия учредителя ГБУ «Миграционный центр» исполняет Департамент экономической политики и развития г. Москвы.

Миграционный центр является единственной организацией на территории Москвы и Московской области, где проводится выдача патентов на работу иностранным гражданам. Такое делегирование полномочий по системе одного окна способствует эффективному предоставлению государственных услуг мигрантам.

⁶ Распоряжение Правительства Москвы от 10.11.2014 № 629-РП «О создании государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр»» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 63.



Надлежащее распределение полномочий органов публичной власти в сфере миграции имеет огромное значение для функционирования современного Российского государства. Эффективное использование имеющихся ресурсов, взвешенное применение методов централизации и децентрализации, делегирования полномочий позволит обеспечивать безопасность граждан, поддерживать стабильность общественных отношений и развивать экономику путем интеграции квалифицированных трудовых кадров.

Дальнейшее развитие в этом направлении должно сопровождаться систематической работой по совершенствованию нормативных правовых актов, усилению межведомственного сотрудничества и внедрению современных технологий мониторинга и контроля миграционных потоков. Только таким образом государство сможет успешно справляться с вызовами современной эпохи и создавать благоприятные условия для гармоничного сосуществования коренного населения и мигрантов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бехзоди Ф. А.* Особенности производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции в Российской Федерации и Республике Таджикистан (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2. — М., 2025. — 214 с.
2. *Россинский Б. В.* Развитие системы государственного управления: воспоминания и размышления административиста : монография. — М., 2025.