

Миграция в условиях действия административно-правовых режимов: проблемы правового регулирования

Т.В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Предметом исследования стали правовые нормы, регулирующие миграционные отношения в условиях действия различных административно-правовых режимов, а также теоретические взгляды ряда ученых о государственном регулировании миграционной сферы. Цель – установление возможных пробелов в правовом регулировании миграционных отношений и разработка предложений по совершенствованию законодательства. Одними из основных методов, используемых в работе, стали сравнительный, системный. В результате проведенного исследования установлено, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации имеются пробелы правового регулирования миграционных отношений, возникающих в условиях действия особых административно-правовых режимов, не выработан механизм предоставления правового статуса вынужденным мигрантам в этих условиях. В связи с изложенным предлагается дальнейшее совершенствование законодательства в этой области регулирования.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, административно-правовые режимы, режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим контртеррористической операции, миграционный режим, система органов публичной власти.

Каждое государство стремится таким образом выстроить миграционную политику, чтобы обеспечивать безопасность территории, способствовать социально-экономическому, научно-техническому развитию страны, повышению качества жизни населения, поддержанию межнационального согласия, сохранению историко-культурного наследия. Такие же цель и задачи были закреплены во вновь принятой Президентом РФ «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы» 15.10.2025 г. (Указ Президента РФ № 738) [5].

В то же время любая страна с учетом сложившихся условий может сформировать собственную миграционную политику, совершенно отличающуюся по своим характеристикам от миграционной политики других государств. Так, в Японии послевоенная (после Второй мировой войны) политика характеризовалась стремлением сохранить моноэтническое государство, отсюда жесткий контроль над иммиграцией. Она получила название «закрытые двери». Связано это было с возвращением миллионов японцев на родину из оккупированных

территорий и бывших колоний. Позднее в Японии произошли изменения, способствовавшие увеличению миграционных потоков. Идут они и в настоящее время. Наработав отрицательный опыт, государство перешло к открытой миграционной политике, в связи с чем количество мигрантов значительно увеличилось.

Миграционная политика Франции, напротив, характеризовалась открытостью. За последние 150 лет Франция приняла у себя мигрантов больше, чем какая-либо другая страна. Перед страной стояли две основные цели:

- удовлетворение растущего спроса на дешевую рабочую силу;
- стабилизация демографической ситуации.

В настоящее время миграционная политика остается аналогичной, но некоторые принятые меры предполагают определенный контроль, что говорит о ее двойственности: с одной стороны, экономические интересы, с другой – безопасность страны.

Что касается Российской Федерации, то миграционная политика также направлена на достижение баланса между национальной безопасностью страны, развитием экономики (необходимостью обеспечить потребность в трудовых ресурсах) и социальными вопросами. Кроме этого, нужно бороться с незаконной миграцией, предупреждать правонарушения со стороны иностранных граждан, создавать условия для законно находящихся на территории России мигрантов. В принятой Концепции государственной миграционной политики заложены действенные средства для решения этих вопросов. Понимая, что количество мигрантов будет увеличиваться, предполагаются такие меры, как повышение ответственности работодателей, принимающих иностранцев, сокращение количества неработающих и необучающихся иностранцев и членов их семей и др.

В Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в п. 4 ст. 33 «Основные полномочия исполнительного органа субъекта Российской Федерации» указано, что Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации и в пределах своих полномочий осуществляет меры по социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия [2]. Аналогичные положения закреплены в ст. 44, где указаны полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, в п. 135 ст. 44 закреплены полномочия по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации, а в п. 137 регламентировано, что орган исполнительной власти субъекта участвует в подборе и передаче федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел зданий с прилегающими земельными участками для размещения учреждений, предусмотренных федеральным законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [2].

В Федеральном законе от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в ст. 32 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» в п. 19, определяющем полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта, указаны лишь вопросы, направленные на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов [3]. Аналогичные нормы были закреплены и в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Они практически идентичны. Больше Федеральный закон № 33-ФЗ никаких положений, касающихся взаимодействия органов публичной власти различного уровня в миграционной сфере, не содержит.

Полномочия органов публичной власти, касающиеся миграционной сферы и требующие регламентации как на региональном, так и на муниципальном уровне, требуют более развернутого и детального перечисления. Неслучайно в научной среде существует следующая точка зрения: т.к. Россия находится на этапе формирования единой системы публичной власти, что предполагает необходимость законодательного разграничения компетенции между ее уровнями, то и миграционная сфера также требует законодательной регламентации и разграничений [7, с. 42].

На региональном и муниципальном уровнях важно закрепить положения, относящиеся к миграционной сфере, разграничив таким образом компетенцию с федеральными органами, т.к. органы государственной власти субъектов и муниципальные органы наиболее приближены к населению, проживающему на конкретной территории.

Указанные проблемы обостряются, когда на территорию Российской Федерации прибывают миграционные потоки «вынужденных мигрантов» - лиц, претендующих на статус беженца, статус политического убежища, статус временного убежища и в некоторых случаях вынужденного переселенца. Перемещение, как правило, происходит в условиях действия особых правовых режимов (военного положения, режима контртеррористической операции, чрезвычайного

положения (хотя последний режим в России действовал только в 90-е гг.). Так, 27.08.2022 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации», содержащий положения: граждане Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики и Украины вправе временно пребывать в России без ограничения срока при условии прохождения ими обязательной государственной дактилоскопической регистрации, фотографирования, медицинского освидетельствования на наличие или отсутствие факта употребления ими наркотических средств или психотропный веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и заболевания ВИЧ-инфекции. Согласно Указу, они также могли осуществлять трудовую деятельность без разрешения на работу или патента. Работодатели и заказчики работ могли привлекать и использовать таких иностранных работников при условии прохождения ими дактилоскопической регистрации и фотографирования [4]. Таким образом, в условиях действия специальной военной операции (на ряде территорий были введены особые правовые режимы) был использован упрощенный порядок предоставления правового статуса «вынужденным мигрантам».

Но в этих обстоятельствах требуется жесткое государственное регулирование миграционных вопросов. К сожалению, как разъясняет ряд авторов, государственное управление в этих условиях характеризуется бессистемностью и фрагментарностью [8, с. 11].

С одной стороны, в указанных ситуациях, когда действуют особые административно-правовые режимы, решение вопросов «вынужденных мигрантов» требует оперативности, но, как отмечали в своей работе А.Г. Хабибулин и В.Н. Анищенко, это «палка о двух концах»: с одной стороны, быстрое решение миграционных проблем обеспечивает сохранение жизни людей, их трудоустройство, но с другой стороны, в полном объеме и качественно нельзя осуществлять мероприятия по идентификации личности, что может привести к проникновению на территорию России враждебных элементов и совершению ими преступлений [9, с. 21]. Это не способствует укреплению национальной безопасности государства. В связи с этим авторы предлагают проводить взвешенную миграционную политику в условиях действия особых административно-правовых режимов, проработав детально правовой механизм, обеспечивающий миграционную безопасность.

Анализируя различные виды административно-правовых режимов, которые регулируют миграционную сферу, некоторые авторы выделяют смешанный (ограничительно-запретительный) режим, под которым понимают режим территории, где введено военное положение или

чрезвычайное положение; режим зоны, где существует опасность распространения инфекционных заболеваний; режим территории, признанной особо охраняемым природным объектом [6, с. 18].

Миграционный режим, действующий на территории, где введено военное или чрезвычайное положение, режим контртеррористической операции предполагают также ограничения правосубъектности физических лиц (в том числе мигрантов) и особое управление органов публичной власти.

Как уже было сказано ранее, Указом Президента РФ от 15.10.2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы» определены основные направления развития государственной миграционной политики на 2026–2030 гг., основные механизмы формирования и реализации миграционной политики, проведена оценка результатов миграционной политики в 2019–2025 гг. Можно констатировать, что миграционная политика характеризуется гибкостью: это и меры, предусматривающие упрощенный порядок приема в российское гражданство мигрантов – участников специальной военной операции и членов их семей, иностранных граждан, имеющих особые заслуги перед Россией; и дополнительные меры государственной поддержки участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников; и создание условий для возвращения жителей ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, покинувших места постоянного проживания в период проведения специальной военной операции; но в то же время меры, ужесточающие положение незаконно находящихся на территории России мигрантов – режим высылки иностранных граждан, полномочия органов внутренних дел в виде назначения административного выдворения за пределы Российской Федерации, введение механизма установления высшими органами субъектов России запрета (ограничения) постановки на миграционный учет и проживания иностранных граждан на территориях отдельных муниципальных образований; создание дополнительных инструментов регулирования миграционных потоков с учетом общественно-политической и социально-экономической ситуации в странах, из которых в Россию прибывают мигранты и др. [5].

Была скорректирована государственная политика в миграционной сфере с учетом общемировых тенденций миграционных процессов, geopolитической ситуации, политического и экономического давления некоторых иностранных государств на Российскую Федерацию. Но не все вопросы нашли отражение в Концепции государственной миграционной политики. Ситуации возможных массовых потоков «вынужденных мигрантов» и механизм закрепления в этих условиях их правового положения не вошли в Концепцию. Получившее в научной

литературе термин «спящее законодательство» таковым и осталось в Концепции миграционной политики.

Таким образом, требует регламентирования и упорядочения государственное регулирование миграционных вопросов в условиях особых административно-правовых режимов, правовое закрепление механизма предоставления правового статуса «вынужденным мигрантам» в этих условиях.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
2. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2025).
3. Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2025).
4. Указ Президента РФ от 27.08.2022 г. № 585 (ред. от 22.04.2024 г.) «О временных мерах по урегулированию правового положения лиц, состоявших в гражданстве Донецкой Народной Республики или Луганской Народной Республики, и граждан Украины в Российской Федерации» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2025).
5. Указ Президента РФ от 15.10.2025 г. № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2025).
6. Жеребцов А.Н. Авторская концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 1. С. 15–19.
7. Кожевников О.А., Кузнецова С.С. Принцип федерализма в миграционной политике России и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование // Российский юридический журнал. 2023. № 4. С. 42–59.
8. Петровская М.И. Административно-правовое регулирование государственного управления в сфере вынужденной миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. 22 с.
9. Хабибулин А.Г., Анищенко В.Н. Политико-правовой механизм обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации в условиях трансформации монополярного мироустройства // Миграционное право. 2022. № 3. С. 17–21.

Об авторе:

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Migration under administrative and legal regimes, problems of legal regulation

T.V. Kuvyrchenkova

Tver State University, Tver

This study examines legal norms governing migration relations under various administrative and legal regimes, as well as the theoretical views of several scholars on state regulation of migration. The goal is to identify potential gaps in the legal regulation of migration relations and develop proposals for improving legislation. The primary methods used in this study include comparative and systemic approaches. The study revealed that current Russian legislation contains gaps in the legal regulation of migration relations arising under special administrative and legal regimes, and that a mechanism for granting legal status to forced migrants under these conditions has not been developed. In light of the above, further improvements to legislation in this area of regulation are proposed.

Keywords: *state migration policy, administrative and legal regimes, state of emergency, martial law, counter-terrorism operation, migration regime, public authority system.*

About author:

KUVIRCHENKOVA Tatyana – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Customs Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Tver State University" (170100, Tver, Zhelyabova St., 33), SPIN-code: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Миграция в условиях действия административно-правовых режимов: проблемы правового регулирования // Вестник ТвГУ. Серия: право. 2025. № 4 (84). С. 81–87.

Статья поступила в редакцию 10.10.2025 г.

Подписана в печать 10.12.2025 г.