

ПОНЯТИЕ МИГРАЦИОННОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ И ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

Ч. Ю. Песецкий

*ФГБОВО «Кубанский государственный университет», ул. Ставропольская, 149,
350040, г. Краснодар, Россия, ceska92@mail.ru*

В статье рассмотрены научные подходы к пониманию сущности миграционного отношения, определены широкий и узкий подходы по данному вопросу. Автор исходит из узкого понимания миграционного правоотношения, что позволяет сформировать систему субъектов миграционных правоотношений, которые нуждаются в нормативном определении их правового статуса.

Ключевые слова: миграционное правоотношение, миграция, субъект правоотношения, мигрант, орган исполнительной власти, правовой статус.

THE CONCEPT OF MIGRATION LEGAL RELATIONS AND ITS ROLE IN THE FORMATION OF THE SYSTEM OF SUBJECTS MIGRATION LAW

Ch. Y. Pesetsky

*Kuban State University, Stavropolskaya St., 149,
350040, Krasnodar, Russia, ceska92@mail.ru*

The article examines scientific approaches to understanding the essence of migration relations, identifies broad and narrow approaches to this issue. The author proceeds from a narrow understanding of the migration legal relationship, which makes it possible to form a system of subjects of migration legal relations that need a normative definition of their legal status.

Keywords: migration legal relationship, migration, legal entity, migrant, executive authority, legal status.

Вопрос о понятии миграционного правоотношения является объектом активных исследований в современной юридической науке, что, на наш взгляд, является вполне обоснованным как в научно-теоретическом, так и практическом плане. Формирование научно обоснованной концепции миграционного правоотношения позволяет решать один из ключевых вопросов теории и практики правового регулирования и формирования системы и правового статуса субъектов данных отношений. К сожалению, в современных исследованиях проблем миграционного правоотношения

наметились тенденции различного понимания данного явления, что влечет формирования различных подходов к определению системы субъектов этих отношений – это, во-первых. Во-вторых, исследователи вопросов правового статуса субъектов миграционных правоотношений акцентируют внимание именно на мигранта как ключевого субъекта этих отношений, забывая о том, что в данных правоотношениях участвуют и иные субъекты. Это обстоятельство не позволяет взглянуть на проблему статуса субъектов миграционных правоотношений системно и, как следствие, не позволяет системно осуществлять нормативно-правовое регулирования статусного состояния этих лиц.

В настоящее время следует констатировать формирование двух основных подходов к пониманию миграционного правоотношения. Первый характеризует данный вид общественных отношений в широком смысле, определяя его как общественное отношение, в котором участвует мигрант в результате факта его территориальной (миграционной) мобильности [11, с. 60; 12, с. 18; 16, с. 20; 19, с.12]. При этом отдельные исследователи считают, что миграцию вообще нельзя рассматривать как правоотношение. Ее необходимо оценивать как юридический факт, порождающий многообразные правоотношения с участием мигранта [11, с. 60]. Например, сторонники данного подхода пишут: «Это юридический факт (миграция – отм. нами), представляющий собой совокупность складывающихся между субъектами миграционного права, в том числе государством въезда и выезда и мигрантами (иммигрантами, эмигрантами, реэмигрантами и т. д.), в процессе территориальных перемещений последних административно-правовых отношений, требующих административно-правового регулирования, которое в обязательном порядке влечет за собой приобретение мигрантами нового административно-правового статуса» [12, с. 6–7]. Среди представителей данного направления имеются подходы к определению рассматриваемых видов общественных отношений как правоотношений, возникающих в сфере миграции. Так, например, О.А. Сазонова пишет: «административно-правовые отношения в сфере миграции представляют собой урегулированные нормами административного права общественные отношения, которые складываются в ходе осуществления государственного управления миграционными процессами» [18, с. 6].

Вторая группа авторов формируют узкое понимание миграционного правоотношения как вида общественных отношений, ключевым субъектом которых выступает орган исполнительной власти или иные государственные организации, наделенные властными и исполнительно-распорядительными полномочиями в сфере миграции. Иными словами, миграционное правоотношение является исключительно отношением административно-правовым, в котором находит выражение властный, обязывающий

и исполнительно-распорядительный характер. Так, А. Н. Жеребцов определяет миграционные правоотношения (или иначе миграционно-правовые отношения) как «общественные отношения, урегулированные нормами административного права, их содержанием является правовая связь между субъектами, при которой мигрант реализует предоставленное ему Конституцией Российской Федерации право на свободу передвижения, с одной стороны, и уполномоченными органами государственного или муниципального управления, обязанными обеспечить реализацию указанных прав, с другой, возникающие в связи с потребностью в территориальном перемещении, либо при непосредственном территориальном перемещении, либо являющиеся результатом такого перемещения» [13, с. 10]. Подобная идея высказывается М.Л. Тюркиным, который определяет миграцию как «...совокупность отношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленном их административно-правовым регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов, и, как правило, влекущем приобретение ими нового правового статуса» [20, с. 21]. Нам представляется, что с данным подходом следует согласиться.

В пользу данного подхода мы считаем необходимым привести следующие аргументы. Во-первых, мигрант, осуществляющий территориальное перемещение, обязан подчиняться установленным в государстве миграционным правилам, что свидетельствует об административно-правовой природе этих отношений. Так, отдельные исследователи отмечают, что миграция населения представляет собой «...любое территориальное перемещение человека, при котором он приобретает права и наделяется обязанностями в соответствии с национальным законодательством и международным правом, регламентирующим вопросы миграции...» [17, с. 13]. Во-вторых, приобретение, изменение, реализация или прекращение правового статуса мигранта осуществляется с участием органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в сфере миграции (МВД России, МИД России, ФСБ России). В-третьих, статус мигранта сам по себе не приобретается, он предоставляется лицу в порядке, установленном российским миграционным законодательством (например, приобретение правового статуса беженца требует соблюдения положений ст. 3 Федерального закона от 19 февраля 1993 № 4528-1 (в ред. от 13.06.2023) «О беженцах» [1]). В-четвертых, факт территориального перемещения лица может порождать не только миграционные правоотношения, но и иные правоотношения с участием мигранта (например, заключение им договора пассажирской перевозки, найма жилого помещения и т.п.). Однако миграционными правоотношениями являются исключительно отношения, в ко-

торых обязательным субъектом является не мигрант, а орган государственного управления миграцией, наделенный соответствующими полномочиями. В-пятых, одной из значимых функций правового регулирования миграционных отношений является охранительная функция, которая осуществляется исключительно специально уполномоченными органами исполнительной власти в рамках административно-юрисдикционной их деятельности [14, с. 42–45]. Это обстоятельство также свидетельствует об административно-правовой природе миграционных правоотношений.

Приведенный подход к определению понятия миграционного правоотношения позволит решить такую задачу, как определение системы субъектов этих отношений. Основываясь на приведенных теоретических положениях, и учитывая имеющееся нормативно-правовое регулирование миграционных правоотношений в Российской Федерации, можно выделить три основные группы субъектов рассматриваемых правоотношений.

Властные субъекты миграционных правоотношений. Данная группа субъектов миграционных правоотношений является ключевой, но не все федеральные органы исполнительной власти могут быть отнесены к данной группе субъектов. Так, анализ положений федеральных органов исполнительной власти на предмет наличия полномочий в сфере миграции показывает, что такими полномочиями обладает: Министерство внутренних дел РФ [5] (и, прежде всего, созданное в его структуре Главное управление по вопросам миграции (далее – ГУВМ МВД России), Министерство иностранных дел Российской Федерации [2], Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (п. 6, 11 Положения о Россотрудничестве [4]), Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (п. 10 и 11 п. 9 Указа Президента РФ от 30 сентября 2016 № 510 (в ред. от 30.07.2024) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» [5.]), Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (п. 4.2.48, 4.2.49, 4.2.50, 4.2.72(1), 4.2.72(2) Постановления Правительства РФ от 15 июня 2018 № 682 (в ред. от 27.06.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [10]), Министерство труда и социальной защиты РФ (п. 5.2.6, 5.2.61, 5.2.115, 5.2.116, 5.2.117, 5.2.167(1), 5.2.167(2), 5.2.173, 5.2.175, 5.2.176, 5.6.13, 5.6.39 Положение о Минтруде [8]), Федеральная служба по труду и занятости (п. 5.5(5) Положение о Роструде [7]), Федеральное агентство по делам национальностей, которое в соответствии с п. 1 Положения о ФАДН [9.] осуществляет государственную политику

в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Как видно из данного перечня федеральных органов исполнительной власти видно, что властными субъектами миграционных правоотношений выступают далеко не все приведенные органы, а лишь МВД РФ и его ГУВМ МВД России, МИД РФ, ФСБ РФ, так как именно должностные лица от имени указанных органов вступают в правоотношение с мигрантом. Все остальные федеральные органы исполнительной власти наделяются полномочиями, которые реализуются в правоотношениях в сфере миграции.

Вторую группу субъектов миграционных правоотношений составляют мигранты, т.е. граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (физические лица). Видовая характеристика данной группы субъектов весьма обширна и может быть классифицирована по видам миграционных потоков внутренней, внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной (нелегальной) миграции [15, с. 90]. Перечень видов мигрантов может стать объектом самостоятельного исследования, но исходя из признанного нами подхода к пониманию миграционного правоотношения можно классифицировать данных субъектов на следующие группы в зависимости от статусного состояния мигранта: мигранты, претендующие приобретение правового статуса мигранта; мигранты, получившие правовой статус; мигранты, реализующие правовой статус мигранта в рамках миграционного правоотношения; мигрант, правовой статус которого прекращен; мигрант, незаконно находящийся на территории Российской Федерации и обладающий статусом незаконного мигранта.

Субъекты миграционного правоотношения, способствующие приобретению, изменению, реализации и прекращения правового статуса мигранта. Такого рода субъектами следует признать: юридическое лицо, привлекающее иностранных работников для осуществления трудовой деятельности; приглашающий мигранта субъект; субъект, уполномоченный принимать экзамен на знание русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации; субъекты, являющиеся российскими научными организациями, профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования (за исключением духовных образовательных организаций), учреждениями здравоохранения, а также иными организациями, осуществляющими научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания и привлекающие иностранных граж-

дан и лиц без гражданства высококвалифицированных работников; специальное учреждение для содержания лиц, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии; федеральное государственное унитарное предприятие, оказывающее содействие МВД Российской Федерации в сфере миграции; медицинские организации, уполномоченные осуществлять медицинское освидетельствование мигранта; субъекты, ответственные за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Как видно данный перечень субъектов миграционного правоотношения достаточно обширен, но все они характеризуются общими признаками, позволяющими отнести их числу указанных видов субъектов: 1) обладают властными полномочиями, которые они реализуют в рамках миграционных правоотношений по приобретению, изменению, реализации или прекращению правового статуса мигранта; 2) данные субъекты наделяются государственно-властными полномочиями в соответствии с законодательством или иными нормативно-правовыми актами высшего органа исполнительной власти РФ; 3) являются необходимыми условиями децентрализации публичного управления в сфере миграции, т.е. являются лицами, осуществляющими властные функции негосударственными институтами; 4) в соответствии с действующим российским миграционным законодательством без их участия в миграционном правоотношении мигрант не может приобрести, изменить, реализовать или прекратить соответствующий правовой статус.

Подводя итог, следует отметить, что в зависимости от широкого или узкого понимания миграционного правоотношения зависит система субъектов этих отношений. Исходя из признаваемой нами узкой концепции миграционного правоотношения, система субъектов этих отношений должна включать следующие виды субъектов: федеральные органы исполнительной власти; мигранты, физические лица, которые приобретают, изменяют, реализуют и исполняют их правовой статус; субъекты миграционного правоотношения, способствующие приобретению, изменению, реализации и прекращения правового статуса мигранта.

Библиографические ссылки

1. Федеральный закон от 19 февраля 1993 № 4528-1 (в ред. от 13.06.2023) «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.
2. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 № 865 (в ред. от 22.01.2024) «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

3. Указ Президента РФ от 11 августа 2003 № 960 (в ред. от 24.06.2024) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

4. Указ Президента РФ от 06 сентября 2008 № 1315 (в ред. от 26.05.2022) «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 37. Ст. 4181.

5. Указ Президента РФ от 30 сентября 2016 № 510 (в ред. от 30.07.2024) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

6. Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 № 699 (в ред. от 05.02.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52. (часть V). Ст. 7614.

7. Постановление Правительства РФ. 2004. № 324 (в ред. от 21.02.2024) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

8. Постановление Правительства РФ. 2012. № 610 (в ред. от 20.06.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

9. Постановление Правительства РФ. 2015. № 368 (в ред. от 24.03.2023) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 17. (часть IV). Ст. 2564.

10. Постановление Правительства РФ. 2018 № 682 (в ред. от 27.06.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

11. *Андриченко Л. В., Плюгина И. В.* Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: Норма. 2019.

12. *Веретенникова О. Н.* Административно-правовое регулирование внешней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Урал. юрид. инс-т МВД России. Екатеринбург, 2009. 26 с.

13. *Жеребцов А. Н.* Концепция административно-правового регулирования миграционных правоотношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. ... дис. д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ. М., 2009. 57 с.

14. *Жеребцов А. Н., Малышев Е. А.* Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: научно-практ. пособие. М. : Юстицинформ. 2019.

15. *Жеребцов А. Н., Горбань А. Е.* Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации: монография. М. : Проспект. 2022.

16. *Кузьменко Ю. А.* Нелегальная трудовая миграция как объект криминологического изучения: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ростов. Юрид. ин-т МВД России, Ростов-на-Дону, 2006. 25 с.

17. *Лялякин Ю. А.* Конституционно-правовые основы регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02 / Акад. упр. МВД России. М., 2007.

18. *Сазонова О. А.* Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж. 2019. 23 с.

19. *Тоцкий Н. Н.* Введение в миграционное право: Миграционное право как подотрасль Конституционного права Российской Федерации: Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов / отв. ред. Н. А. Михалева. М. : Диалог – МГУ, 1999.

20. *Тюркин М. Л.* Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы: автореф. ... дис. д - ра юрид. наук / 12.00.11 / Центр № 3 ВНИИ МВД России. М., 2004. 36 с.