

УДК 342.9

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

**Ч. Ю. Песецкий**

*ФГБОУ «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 узких 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, 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 (пд. 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 прекращении 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 прекращению 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. *Андрichenko L. B., 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.