

**А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев**

# МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

**УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ**

Под общей редакцией **А. Н. Жеребцова**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по юридическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотеке [biblio-online.ru](http://biblio-online.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

**Москва ■ Юрайт ■ 2019**

УДК 325.1(075.8)  
ББК 65.248я73  
Ж59

**Авторы:**

**Жеребцов Алексей Николаевич** — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации;

**Мальшев Евгений Александрович** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (г. Санкт-Петербург).

**Жеребцов, А. Н.**

Ж59 Миграционное право России : учебник для вузов / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев ; под общей редакцией А. Н. Жеребцова. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 437 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-11090-6

В учебнике рассмотрены понятие и место миграционного права в системе российского права, его принципы, источники, субъекты, миграционно-правовые отношения, учебные и практические вопросы основных миграционных потоков, регулируемых российским миграционным законодательством: внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Рекомендовано студентам юридических высших учебных заведений и факультетов, профессорско-преподавательскому составу, научным и практическим работникам, занимающимся проблемами правового регулирования миграции, и всем интересующимся проблемами административно-правового регулирования миграции населения.*

УДК 325.1(075.8)

ББК 65.248я73



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-11090-6

© Жеребцов А. Н., Мальшев Е. А., 2019

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

# Оглавление

Предисловие .....	6
Принятые сокращения.....	9

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 1. Понятие миграционного права как подотрасли административного права Российской Федерации .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

1.1. Понятие, содержание и основные направления миграционной политики Российской Федерации. Основные миграционно-правовые понятия.....	13
1.2. Понятие миграционного права России и его место в системе российского права .....	34
1.3. Принципы, функции и система миграционного права России .....	40
1.4. Миграционно-правовые отношения: понятие и особенности .....	45
1.5. Источники и форма миграционного права России.....	58
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>73</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>73</i>

<b>Глава 2. История развития административно-правового регулирования миграционных отношений в России .....</b>	<b>75</b>
--	-----------

2.1. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в досоветский период (общая характеристика) .....	75
2.2. Советский период нормативно-правового регулирования миграционных отношений.....	81
2.3. Формирование российского миграционного законодательства .....	85
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>100</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>100</i>

<b>Глава 3. Международный и зарубежный опыт правового регулирования миграционных отношений.....</b>	<b>102</b>
---	------------

3.1. Международно-правовое регулирование миграционных правоотношений .....	102
3.2. Административно-правовое регулирование миграционных отношений в странах Содружества Независимых Государств .....	109
3.3. Опыт административно-правового регулирования миграционных отношений в странах дальнего зарубежья.....	113
<i>Контрольные вопросы .....</i>	<i>130</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>130</i>

## ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

<b>Глава 4. Административно-правовое регулирование внутренней (социально-экономической) миграции населения в Российской Федерации .....</b>	<b>135</b>
4.1. Общая характеристика внутренней (социально-экономической) миграции населения в Российской Федерации .....	135
4.2. Паспортный административно-правовой (миграционный) режим ...	140
4.3. Административно-правовое регулирование регистрации по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации.....	154
4.4. Административная ответственность за правонарушения в сфере внутренней (социально-экономической) миграции.....	176
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>188</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>188</i>
<b>Глава 5. Административно-правовое регулирование внешней миграции населения .....</b>	<b>190</b>
5.1. Общая характеристика внешней миграции населения в Российской Федерации .....	190
5.2. Административно-правовое регулирование эмиграции из Российской Федерации .....	194
5.3. Административно-правовое регулирование иммиграции в Российскую Федерацию .....	203
5.4. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации .....	229
5.5. Административно-правовая ответственность за правонарушения в сфере внешней миграции населения .....	242
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>258</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>258</i>
<b>Глава 6. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции населения .....</b>	<b>260</b>
6.1. Общая характеристика внешней трудовой миграции населения в Российской Федерации .....	260
6.2. Административно-правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию .....	266
6.3. Административно-правовое регулирование привлечения российских граждан для работы за границей.....	282
6.4. Административная ответственность за правонарушения в сфере внешней трудовой миграции населения .....	286
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>309</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>309</i>
<b>Глава 7. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции населения .....</b>	<b>311</b>
7.1. Общая характеристика вынужденной миграции населения в Российской Федерации .....	311

7.2. Административно-правовое регулирование предоставления правового статуса вынужденного переселенца в Российской Федерации.....	315
7.3. Административно-правовое регулирование предоставления правового статуса беженца в Российской Федерации.....	326
7.4. Административно-правовое регулирование предоставления политического (территориального) и временного (гуманитарного) убежища в Российской Федерации.....	349
7.5. Административная ответственность за правонарушения в сфере вынужденной миграции населения .....	357
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>358</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>359</i>

## **Глава 8. Административно-правовое регулирование незаконной миграции населения.....361**

8.1. Общая характеристика незаконной миграции населения в Российской Федерации .....	361
8.2. Административно-правовой статус незаконных мигрантов в Российской Федерации .....	366
8.3. Административно-правовые меры предупреждения и пресечения незаконной миграции населения в Российской Федерации.....	374
8.4. Миграционный надзор в Российской Федерации .....	400
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>405</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>405</i>

## **Глава 9. Особенности производства по делам об административных правонарушениях миграционного законодательства (режимов) в Российской Федерации..... 407**

9.1. Административно-процессуальные основы производства по делам о правонарушении миграционного законодательства в Российской Федерации .....	407
9.2. Особенности возбуждения дела об административном правонарушении миграционного законодательства Российской Федерации.....	414
9.3. Особенности рассмотрения дела об административном правонарушении миграционного законодательства Российской Федерации.....	421
9.4. Особенности обжалования и пересмотра дела об административном правонарушении миграционного законодательства Российской Федерации .....	426
9.5. Особенности исполнения постановления по делу об административном правонарушении миграционного законодательства Российской Федерации .....	429
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>435</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>436</i>

## Предисловие

Территориальная мобильность населения представляет собой явление, неизбежно сопутствующее любой социальной общности людей, влияющее на экономическое и социально-демографическое развитие государства, его государственную и общественную безопасность. Эти обстоятельства актуализируют для любого государства и общества потребность публичного управления процессами территориального перемещения населения для целей решения задач экономического и социально-демографического развития, предотвращения угроз государственной и общественной безопасности.

Осуществление государственного управления миграционными процессами преимущественно осуществляется посредством административно-правового регулирования, не исключая при этом комплексности, интегрированности и гармонизации регулирования данных общественных отношений, что свойственно в целом всей российской правовой системе.

Административно-правовое регулирование и изучение многообразных миграционно-правовых отношений позволит не только осуществить упорядочение миграционных процессов в стране, но и будет способствовать совершенствованию правоприменительной практики деятельности органов и должностных лиц миграционных органов, иных органов государственной власти, действующих в сфере миграции населения, осуществления административно-правового статуса мигрантов (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства).

Настоящий учебник представляет собой системное изложение общих и особенных вопросов административно-правового регулирования миграционно-правовых отношений, образующих комплексную подотрасль современного административного права, миграционное право России.

В общей части миграционного права России рассматриваются вопросы понятия, предмета и метода миграционно-правового регулирования общественных отношений, принципы, функции, особенности миграционно-правовых отношений, основы правового статуса и видов мигрантов, систему подотрасли миграционного права России. Рассматриваются вопросы истории становления и развития административно-правового регулирования миграционных правоотношений, международный и зарубежный опыт правового регулирования миграции

населения, формирования международно-правовых миграционных стандартов уважения и защиты прав и свобод мигрантов.

Особенная часть миграционного права России посвящена анализу административно-правовых основ регулирования миграционных потоков внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения, применения мер административного принуждения за нарушение миграционного законодательства и особенностей административно-процессуального их регулирования.

Концепция учебника отражает не только положения современного российского миграционного законодательства и иных подзаконных нормативных правовых актов в сфере миграции населения, в нем анализируются научные проблемы административно-правового регулирования миграционных правоотношений, а также судебная и административная практика разрешения наиболее актуальных вопросов миграционного права, статистические данные, отражающие основные параметры видов миграционных потоков.

В ходе изучения вопросов административно-правового регулирования миграционных правоотношений в Российской Федерации следует:

**знать**

— систему нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере миграции населения;

— нормы материального и процессуального административного права, регулирующие миграционно-правовые отношения;

— систему и механизм применения мер административного принуждения в сфере миграции населения;

— административную и судебную практику реализации прав, свобод и обязанностей субъектов миграционно-правовых отношений;

**уметь**

— исполнять профессиональные обязанности по реализации полномочий органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере миграции населения, соблюдать принципы этики юриста;

— применять на практике приобретенные умения и навыки в организации исследования правовых проблем миграционных процессов;

— разрабатывать и совершенствовать действующие нормативные правовые акты в сфере миграции населения;

— применять миграционные нормативные правовые акты, реализовывать нормы материального и процессуального права в сфере миграции населения;

— выявлять, пресекать и квалифицировать административные правонарушения и преступления в сфере миграции населения;

— осуществлять предупреждение административных правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений в сфере миграции населения;

— выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения управляющих субъектов миграционных правоотношений;

— квалифицированно толковать нормативные акты миграционного права;

— проводить юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов в сфере миграции населения, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;

— давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования миграционных правоотношений;

— принимать оптимальные управленческие решения в сфере миграции населения;

— воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в сфере миграции населения;

— преподавать миграционное право России на высоком теоретическом и методическом уровне;

#### ***владеть***

— теоретическими знаниями и практическими навыками в сфере административно-правового регулирования миграционно-правовых отношений;

— системой миграционного права России как подотрасли современного административного права;

— административной и судебной практикой применения норм миграционного права России;

— способностью осуществлять квалифицированную консультацию по вопросам административно-правового регулирования миграции населения;

— возможностью осуществлять сравнительно-правовое исследования миграционных систем современных государств;

— способностью формулирования перспектив дальнейшего развития административно-правового регулирования миграционных отношений.



# Принятые сокращения<sup>1</sup>

## Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**КАС РФ** — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

## Прочие сокращения

**абз.** — абзац

**гл.** — глава (-ы)

**ГУВМ МВД России** — Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Наименования федеральных органов исполнительной власти сокращены в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Администрации Президента РФ № 943, Аппарата Правительства РФ № 788 от 16.07.2008.

**МОТ** — Международная организация труда  
**ООН** — Организация Объединенных Наций  
**органы ЗАГС** — органы записи актов гражданского состояния  
**п.** — пункт (-ы)  
**подп.** — подпункт (-ы)  
**разд.** — раздел (-ы)  
**РФ** — Российская Федерация  
**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик  
**СНГ** — Содружество Независимых Государств  
**ст.** — статья (-и)  
**УВКБ ООН** — Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев  
**ч.** — часть (-и)

# ОБЩАЯ ЧАСТЬ





# Глава 1

## ПОНЯТИЕ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА КАК ПОДОТРАСЛИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Понятие, содержание и основные направления миграционной политики Российской Федерации. Основные миграционно-правовые понятия

Миграция населения — явление многоаспектное, отражающее процесс жизнедеятельности человека в его пространственном измерении и проявлении.

Миграция населения (людей) — это *социальное явление*. Здесь необходимо отметить, что процессы миграции характерны и для животных, изучаемых биологией. Нас интересует именно социальный аспект миграции, который играет определяющую роль для общества. Социальная сущность миграционных процессов связана как с отдельным индивидом, социальной группой, так и обществом в целом, и проявляется в таких важных аспектах, как социальная и этническая структура общества, ее влияние и значение для перемещения населения.

В социологической науке высказывается мнение о формировании в ее рамках института социологии миграции, предметом которого могло бы стать исследование общих закономерностей миграционных процессов, обусловленных глобализацией и спецификой России, недавно включившейся в мировой миграционный оборот<sup>1</sup>.

Миграция — *объективное явление*, т. е. не зависит от воли и сознания людей и порой имеет стихийный, не организованный характер, при условии массового его характера. Она может оказывать существенное влияние на политическую обстановку в государстве и обществе. Примером этого является возникшие миграционные проблемы в Европе в 2014 г. Объективность миграционных процессов объясняется и тем обстоятельством, что территориальное перемещение населения является неизбежным процессом развития человеческой цивилизации,

---

<sup>1</sup> Юдина Т. Н. Социология миграции. М. : Академический проект, 2006. С. 12—13.

ее жизнедеятельности. Миграция населения является причиной эволюции человеческого общества, необходимой предпосылкой его выживаемости, обусловленной природно-климатическими процессами, ростом численности самого населения. Это обстоятельство позволяет правоведом относить территориальное перемещение населения к числу естественных и неотчуждаемых прав человека.

Миграция — явление волевое. Каждая из стадий миграционной мобильности человека (появление движущих факторов и идеи территориального перемещения, само территориальное перемещение и приживаемость мигранта по новому месту пребывания или жительства) характеризуется волевым поведением мигрантов. На первой стадии миграционной мобильности происходит осознание мигрантом необходимости и потребности в территориальном перемещении. На второй и третьей стадиях осуществляется волевое действие, связанное с территориальным перемещением и адаптацией мигранта по новому месту нахождения (жительства или пребывания). Миграция как единичное перемещение конкретного человека имеет субъективно-волевой характер, который проявляется:

- 1) в перемене индивидом координат своего пребывания (перемещения) по собственной воле;
- 2) в осознанном намерении индивида улучшить свое материальное или социальное положение;
- 3) в стремлении индивида изменить место своего постоянного или преимущественного проживания, или временного пребывания.

Миграция — явление мобильное. Это свойство миграции проявляется в социальной горизонтальной или вертикальной мобильности индивида<sup>1</sup>. П. Сорокин отмечает, что «горизонтальная мобильность — это переход индивида или социального объекта от одной социальной позиции к другой, лежащей на том же уровне, например, переход индивида из одной семьи в другую, из одной религиозной группы в другую, а также смена места жительства»<sup>2</sup>. Каналом реализации мобильности в нашем случае является изменение образа жизни, хотя нельзя исключить и другие каналы мобильности: развитие типичного статусного поведения, изменение социального окружения или брак с представителем более высокого статусного слоя<sup>3</sup>.

Мобильность (от лат. *mobilis* — подвижность) как признак миграции проявляется и в ее механизме. Мобильность и перемещение населения

---

<sup>1</sup> В социологии под вертикальной социальной мобильностью понимается социальная мобильность, связанная с перемещением индивида или группы в системе социальной иерархии, включающая изменение социального статуса, а под горизонтальной социальной мобильностью понимается социальная мобильность, связанная с перемещением индивида или группы в социальной структуре без изменения социального статуса.

<sup>2</sup> Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 373—374.

<sup>3</sup> Фролов С. С. Основы социологии. М., 1997. С. 298—299.

не одно и то же. Мобильность<sup>1</sup> — это признак любого территориального движения населения. Мобильность свойственна миграции в широком смысле слова, под которой понимается любой набор территориального перемещения населения. В узком смысле миграция понимается как движение населения, которое связано со сменой места жительства или пребывания<sup>2</sup>. Для права имеет ценность миграция в узком смысле и понимаемое как любое социально-значимое территориальное перемещение, опосредуемое нормами права. Фактор мобильности населения при территориальном перемещении в большей степени используется социологической наукой. Для юридической науки фактор мобильности важен, лишь поскольку он связан с территориальным перемещением человека, возникновением, изменением или прекращением его определенного статусного состояния.

Мобильность миграционных процессов проявляется также в трехстадийности миграции, представляющей собой последовательную цепочку событий. Исходным моментом, или первой стадией, является формирование предпосылок территориальной подвижности населения. Второй стадией является собственно перемещение, миграция или изменение территориального статуса. Свое завершение миграционный процесс находит на третьей стадии — приживаемости переселенцев (новоселов) на новом месте<sup>3</sup>. На каждой из указанных стадий миграции имеют место правовые факторы, затрагивающие статусное положение мигранта.

Миграция имеет *территориальный аспект*. Это означает, что миграционные процессы прежде всего основываются на территориальных перемещениях индивидов с учетом территориальной организации государства. Науку интересуют миграционные процессы не вообще, как явление объективной действительности, а в контексте ее территориальной привязанности, т. е. в рамках административно-территориального образования, между административно-территориальными единицами, субъектами федеративного государства, государствами и континентами. Именно указанные аспекты миграции имеют важное правовое выражение в нормативных предписаниях.

Миграция — *явление многогранное*, что связано, с одной стороны, с воздействием на процессы миграции многих общественных процес-

---

<sup>1</sup> В современной науке высказывается мнение, в соответствии с которым мобильность понимается как «потенциальная готовность населения к изменению своего территориального статуса», ее характеризуют как «скорее потенциальную способность или готовность индивида к действию, чем само действие». См.: Заславская Т. И., Рыбаковский Л. Л. Процессы миграции и их регулирование в социальном обществе // СОЦИУС. 1978. № 1; Статистика миграции населения. М., 1973. С. 99. Нам представляется, что мобильность является лишь признаком территориального движения населения, раскрывающим ее сущность.

<sup>2</sup> Матлин И. С. Моделирование размещения населения. М., 1975. С. 76.

<sup>3</sup> См.: Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: стадии миграционного процесса. Вып. 5. М., 2001.

сов (экономических, политических, правовых и др.), а с другой — с воздействием самих миграционных процессов на политику, экономику, демографию и т. д. в стране и мире. Многогранность миграционных процессов характеризуется тем, что они являются элементом системы происходящих в обществе социальных явлений. Они связаны с указанными общественными явлениями, взаимодействующими, взаимодополняющими друг друга. Многогранность миграции имеет следствием то обстоятельство, что ее исследованием занимаются различные общественные науки.

Миграция — явление политико-правовое. Отмеченное свойство миграции проявляется в том, что «центральным моментом политики выступают отношения между классами, другими социальными группами и национальными общностями, а также государствами по поводу политической власти»<sup>1</sup>. Государство, реализуя свою власть через систему функций, обязано воздействовать на переселенческие процессы, формируя определенный правовой порядок и соответствующую ему систему взглядов и подходов. Осуществление указанных подходов возможно с помощью права и на основе права как основного средства реализации государственной политики в сфере демографии и территориального перемещения населения.

Рассмотренные факторы миграции населения позволяют сформулировать ее признаки. Учитывая многообразие научных подходов к определению понятия «миграция населения (миграция)», необходимо вместе с тем обратить внимание на экономические, социологические и демографические аспекты данного явления, использовать при этом только те признаки, которые имеют юридическое значение.

Среди *юридически значимых признаков* понятия «миграция населения (миграция)» уместно выделить следующие:

Во-первых, миграция населения — это *совокупность правоотношений*, возникающих в связи с осуществлением стадий территориального перемещения лица. В юридическом смысле миграция населения есть правоотношение, возникающее между мигрантом и органом государственного управления в связи с реализацией первым субъективного права на свободу передвижения, а также между органами государственной власти по поводу формирования единой государственной политики страны в сфере территориального перемещения населения.

Во-вторых, миграция населения — это *контролируемое государством территориальное перемещение людей*. Хотя свобода передвижения и является естественным правом человека, она не может быть не подконтрольна государству. Государство должно контролировать территориальную мобильность населения для целей решения экономических, социально-демографических задач, для целей обеспечения государственной и общественной безопасности. Контроль государства за миграционными процессами не должен носить тотальный характер,

---

<sup>1</sup> Социология : учебник / под ред. В. Н. Лавриненко. М., 1998. С. 148.



он должен основываться на предписаниях закона и затрагивать только наиболее важные общественно значимые миграционные потоки.

В-третьих, миграция населения *связана с правовым статусом мигранта*. Мигрант как субъект права обладает правовым статусом, в основе которого лежит общий правовой статус (статус гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лица без гражданства), и специальным правовым статусом (статуса беженца, трудового мигранта, незаконного мигранта, эмигранта и т. п.). В процессе реализации стадий миграционной мобильности мигрант не только приобретает определенный специальный правовой статус, но может его изменять, преобразовывать, прекращать и реализовывать. Так, например, иностранный гражданин, въехавший на территорию государства в поисках убежища, приобретает правовой статус лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении ему статуса беженца, изменяет его на статус беженца при удовлетворении ходатайства, изменяет его на статус эмигранта при выезде его с территории государства и прекращает при фактическом отбытии с территории государства, приобретая при этом правовой статус иммигранта, но уже по законодательству государства въезда.

В-четвертых, миграция населения — это *управляемое государством территориальное перемещение людей*. В современной отечественной литературе чаще всего говорится не о государственном управлении миграцией населения, а о регулировании государством этих процессов<sup>1</sup>. С приведенным мнением можно согласиться, но с отдельным замечанием. К указанным признакам необходимо отнести потребность видов миграции населения (миграционных потоков) в правовом регулировании. Вместо признака государственного регулирования территориального перемещения населения представляется уместным выделить признак государственного управления территориальным перемещением, что более верно с точки зрения административно-правовой науки, так как регулирование в ней рассматривается всего лишь как одна из функций государственного управления<sup>2</sup>. Государственное управление территориальным перемещением населения более полно и всесторонне отражает те процессы вмешательства в данную социальную сферу органов государственной власти, которые осуществляются при реализации государством правовой миграционной политики страны.

В-пятых, *регламентированность миграции населения нормами права*. Приведенный признак имеет двойное значение. С одной стороны, не все миграционные процессы подлежат правовому регулированию<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Тюркин М. Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2004. № 9. С. 98.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. С. 124; Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления : курс лекций. Ростов н/Д : МарТ, 2000. С. 56 и др.

<sup>3</sup> См.: Жеребцов А. Н. Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX—XXI веков). М. : РАП, 2004.

С другой — для формирования правового определения миграции населения необходимо учитывать именно юридически значимые признаки рассматриваемого явления. В связи с этим признак «*регламентированности миграции населения нормами права*» напрямую связан с процессом формирования и реализации правовой миграционной политики страны. Причем, процесс формирования правовой миграционной политики связан с созданием правовой базы и организационной системы (миграционной системы) политики, а процесс ее реализации выражается в подзаконном нормативно-правовом регулировании процесса реализации норм миграционного закона.

Кроме указанных основных признаков рассматриваемого явления можно выделить и дополнительные, которые также имеют определенное правовое содержание. К числу таковых можно отнести признак *территориального перемещения в пределах административных границ и за их пределы*. Отмеченный признак имеет тесную связь с правом, поскольку проблема территориальной организации государства имеет не только международно-правовое значение, но и внутреннее, государственно-правовое. Территориальная организация любого государства связана со сферой деятельности органов государственной власти и функционирования правовой системы. Эти обстоятельства с неизбежностью влекут последствия для человека, изменившего свое местонахождение как в пределах территории государства, так и за его пределами. Такое изменение чаще всего влечет воздействие на человека правовых предписаний. С учетом вышеперечисленных признаков миграции населения данный признак раскрывает суть территориального фактора миграции населения, его политико-правовую природу.

Кроме приведенного признака к числу дополнительных юридически значимых признаков миграции следует отнести ее цель. Цель миграции определяется в таком признаке, как *постоянное или временное изменение места жительства или смена постоянного места жительства или временного пребывания*. Указанный признак напрямую связан с признаком продолжительности миграционных процессов.

Так, в науке выделяются следующие временные характеристики: миграция по времени не должна быть менее 90 суток (1); миграция характеризуется относительно продолжительным сроком перемещения (2); временный срок, на который переселяются субъекты миграции (более или менее продолжительный) (3); миграция осуществляется навсегда или на более или менее длительное время (4); миграция осуществляется для постоянного устройства или относительно длительного пребывания на новом месте жительства (5).

Большинство ученых отмечают срок миграции как один из важных признаков рассматриваемого явления. Этот признак весьма значим и для политико-правовой характеристики территориального перемещения населения. Он позволяет отделить виды миграций, не имеющих правового значения, а именно «маятниковую миграцию», непродолжи-

тельную миграцию для удовлетворения личных социальных благ (экскурсии, поездки к родственникам на срок, не менее необходимый для осуществления регистрации по месту пребывания — 90 дней).

Третий признак, имеющий политико-правовое значение, связан с *возникновением причин миграции населения*. Миграция обусловлена индивидуальными или реже коллективными целями и интересами, которые являются причинами, выталкивающими или притягивающими мигрантов.

К таким признакам исследователи относят: отрицание причин территориального перемещения как признака, имеющего значение для определения сущности миграции (а); неопределенный круг причин (б).

Подобный подход при характеристике причин миграции не может быть признан обоснованным. Причины миграции — весьма важный фактор, лежащий в основе деления миграции населения на миграционные потоки. Эти причины могут быть объективного или субъективного характера, т. е. зависящими или не зависящими от воли мигранта. Причины миграции позволяют разграничить подлежащие правовому регулированию и не подлежащие правовому регулированию виды миграций населения, что дополнительно свидетельствует о правовом значении данного признака.

К числу юридически значимых признаков миграции населения необходимо отнести *интерес, который преследует мигрант, осуществляя территориальное перемещение*. Признак интереса имеет большое значение для определения вида территориального перемещения (миграционного потока) и в связи с этим влияет на характер и содержание правового воздействия на миграционные процессы. Проблема интереса, как признака миграции населения, связана с причинами, побуждающими территориальное перемещение: это определенный стимулирующий фактор, порождающий пространственное движение субъектов. Территориальное перемещение человека всегда связано с реализацией им субъективных прав и исполнением юридических обязанностей, однако не всегда эти права и обязанности напрямую связаны с миграционным движением лица (например, оплата за проезд при ежедневной поездке на работу (учебу) в другой город).

Т. Н. Балашова отмечает, что «под миграцией следует понимать совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории в иных целях, обусловленную государственным регулированием, реализацией личных интересов и, как правило, влекущую приобретение нового правового статуса»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики : дис. ... докт. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 10.

Между тем с указанным утверждением следует согласиться частично, так как согласно теории административного права, «...административно-правовые отношения возникают, изменяются, или прекращаются на основании административно-правовых норм, которые порождают эти отношения и реализуются через них...»<sup>1</sup>.

Таким образом, в процессе миграции «мигрант» как субъект миграционных отношений не только приобретает новый правовой статус, но может его изменить или прекратить.

Определение миграции, имеющее доктринальный характер, будет звучать следующим образом: миграция — это социально-правовое явление, связанное с территориальным перемещением по различным причинам лиц через границы страны или ее территориально-административные единицы, со сменой ими постоянного места жительства или временного пребывания, характеризующееся совокупностью правоотношений, как правило, влекущих приобретение, изменение или прекращения правового статуса мигранта<sup>2</sup>.

---

Отмеченные правовые признаки миграции позволяют дать следующее определение миграции населения (миграции), характеризующее юридическую природу указанного понятия: **миграция** населения (миграция) — это социальное, политико-правовое явление, представляющее собой систему правоотношений, проявляющихся в процессе территориального изменения места жительства или места нахождения лица, контролируемое государством, связанное с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта.

---

**Виды миграции населения.** Вопрос о видовом многообразии миграции населения является очевидным. Особое внимание этому вопросу уделяет социологическая, демографическая и юридическая наука. Причем, аспекты классификации у социологов, демографов и у юристов различные. Социологи и демографы обращают внимание на классификацию миграции в контексте ее влияния на территориальную и естественную мобильность общества, на социальную структуру общества. Юристы акцентируют внимание на классификацию миграций в зависимости от потребности в правовом регулировании тех или иных видов миграции, закрепления условий приобретения, изменения, реализации и прекращения специального правового статуса мигранта и его содержания. В связи с этим юристы все виды миграций делят на подлежащие правовому регулированию и не регулируемые правом виды миграции населения, что представляет собой основу юридической классификации миграции населения.

---

<sup>1</sup> Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М. : Норма, Инфра-М, 2011. С. 218.

<sup>2</sup> Малышев Е. А. Регулирование внешней трудовой миграции административно-принудительными мерами : монография / Е. А. Малышев. М. : Инфра-М, 2016. С. 13.

Следует признать, что классификацию такого явления, как миграция населения, необходимо осуществлять в два этапа, выделив социологические, демографические и юридические критерии классификации. Юридические критерии классификации объективно производны от социологических (демографических), что позволяет строить систему такой классификации на двух уровнях. Первый уровень позволяет охватить основное существующее многообразие миграций населения. Среди социологических (демографических) критериев первого уровня следует отметить миграции *по виду, типу, форме, причинам*. Вид является основным критерием классификации, предполагающим выделение других элементов системы классификации. Вид как критерий классификации производен от более общего критерия классификации «род» и лежит в основе классификации. По виду миграция населения может быть разделена на *внутреннюю (внутригосударственную) и внешнюю (международную)*. Это два базовых вида миграции населения, в рамках их выделяются иные их разновидности. Внутреннюю миграцию необходимо рассматривать как перемещение в пределах государственной границы страны, внешнюю следует оценивать, как перемещение населения с пересечением государственной границы.

*Тип* по своему характеру является критерием классификации, определяющим качественные характеристики объекта классификации. По типу выделяются миграции, производные от их видов. По типу миграция делится на *возвратные и безвозвратные*, так как эти типы могут быть как внутренними (внутригосударственными), так и внешними (международными).

*Формы*, как критерии классификации видов миграции, предполагают учитывать фактор внешнего проявления миграций. По форме выделяются *организованные и неорганизованные* виды миграций.

Критерий классификации миграции по причине предполагает учет тех факторов, которые являются побудителями миграции. По причине миграцию можно разделить на *добровольную, вынужденную и принудительную*.

Приведенный первый уровень классификаций миграций позволяет эффективно использовать ее юридические аспекты и, как следствие, формировать второй уровень системы миграционных процессов. В основе юридического аспекта классификации миграции положены факторы значимости миграционных процессов для государства и общества, наличия потребности в правовом регулировании указанных проблем. Юридическая дифференциация миграции населения, подлежащей правовому регулированию, основывается на механизме правового регулирования общественных отношений.

В связи с этим юридические критерии классификации миграции могут быть объединены в три группы, адекватные механизму правового регулирования: факторная группа (1); статусная группа (2); правореализационная группа (3).

*Первую группу* объединяют критерии, указывающие на юридический факт, лежащий в основе классификации миграций. К таким критериям уместно отнести: наличие правовых оснований (правомерное или неправомерное действие) для миграции; правовые причины (события или действия) миграции населения; юридическую значимость факторов, влияющих на миграцию населения.

Ко *второй группе* критериев необходимо отнести обстоятельства, позволяющие дифференцировать миграцию населения в зависимости от статусного состояния субъектов миграции. К таким критериям уместно отнести следующие: правовое содержание миграции населения; обусловленность возникновением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса субъектов территориального перемещения; цели и последствия миграции.

К *третьей группе* критериев уместно отнести обстоятельства, влияющие на осуществление субъективного права и юридической обязанности субъектов территориального перемещения. К таким критериям необходимо отнести: потребность в правовом регулировании миграции населения; отношение к государственным и административным границам государства; продолжительности миграции; юридически значимой частоты территориального перемещения.

В основе классификации второго уровня лежит критерий необходимости правового регулирования миграционных процессов для государства и общества. В связи с этим мы выделяем два основных вида миграций второго уровня: *миграция, подлежащая правовому регулированию*, и *миграция, не подлежащая правовому регулированию*. Миграция населения, подлежащая правовому регулированию, может быть внутренней и внешней, возвратной и безвозвратной, организованной и неорганизованной, добровольной, вынужденной и принудительной.

К первой группе критериев классификации относятся:

— *в зависимости от наличия правовых оснований* — законная или незаконная миграция населения;

— *по правовым причинам* — добровольная и вынужденная миграция населения;

— *по юридической значимости факторов, влияющих на миграцию населения*, — массовая, групповая и индивидуальная миграция населения.

Ко второй группе критериев классификации относятся:

— *по правовому содержанию миграции населения* — внутренняя (социально-экономическая) миграция (1); внешняя миграция (2); внешняя трудовая миграция (3); вынужденная миграция (4); незаконная миграция (5). Приведенные виды миграции населения представляют собой основную систему юридической классификации миграций, образующих виды миграционных потоков;

— *миграцию, обусловленную возникновением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса субъектов территориального*

*перемещения*, — миграция населения, влекущая приобретение нового правового статуса мигрантом (территориальное перемещение лиц, ищущих убежище или временного переселения и т. п.); миграция, влекущая изменение или реализацию правового статуса мигранта (иммиграция и эмиграция, временное убежище и т. п.); миграция, влекущая прекращение правового статуса мигранта (выезд беженца в третью страну, выезд трудового мигранта для работы в иной субъект РФ, выезд гражданина Российской Федерации на постоянное место жительства за границу и т. п.);

— *по целям и последствиям миграции* — возвратная (т. е. выезд за пределы территории государства на определенное ограниченное время или изменение места пребывания на срок более 90 дней), безвозвратная (т. е. выезд за пределы территории государства на постоянное жительство или изменение места жительства в пределах территории государства).

К третьей группе критериев классификации относятся:

— *по отношению к государственным и административным границам государства* — внешняя миграция делится на: выездную (эмиграция), въездную (иммиграция), транзитную (а); в пределах территории государства (социально-экономическая миграция) делится на: межобластную (между субъектами РФ), внутрисубъектную, т. е. внутри субъекта РФ (б);

— *по юридически значимой частоте территориального перемещения* — регулярная (систематическая) и нерегулярная (не систематическая) миграция населения.

Приведенные критерии классификации миграций применимы для основных миграционных потоков, выделяемых по критерию правового содержания:

- поток внутренней (социально-экономической) миграции;
- поток внешней миграции;
- поток внешней трудовой миграции;
- поток вынужденной миграции;
- поток незаконной миграции.

Под *внутренней (социально-экономической) миграцией* следует понимать перемещение людей в пределах территории РФ с целью постоянного или временного изменения места жительства (между субъектами РФ, административно-территориальными единицами и внутри административно-территориальных единиц).

Внутренняя миграция в свою очередь может состоять из *добровольной и вынужденной, возвратной и безвозвратной*. *Возвратная миграция* — это временное перемещение населения (свыше 90 дней) как в пределах территории государства, так и за его пределы без цели остаться на указанной территории для постоянного жительства. *Безвозвратная миграция* — это перемещение населения в пределах территории государства или за ее пределы с целью обосноваться на избранной территории на постоянное место жительства.

Под *внешней миграцией* понимается перемещение людей из Российской Федерации в другие государства (эмиграция) и из иных государств в Российскую Федерацию (иммиграция) с целью изменения места постоянного или временного проживания. К внешней миграции необходимо также отнести транзитную миграцию населения.

*Эмиграция* — это разновидность внешней миграции, при которой лицо выезжает за пределы территории РФ.

*Иммиграция* — это разновидность внешней миграции, при которой лицо въезжает на территорию РФ.

*Транзитную миграцию* необходимо признать разновидностью внешней миграции, при которой лицо въезжает на территорию государства с единственной целью — проследовать через территорию государства для въезда на территорию третьего государства.

*Внешняя трудовая миграция* — добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории РФ, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

*Незаконная миграция* — въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением установленных законодательством РФ правил, регулирующих порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан (лиц без гражданства), а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории РФ. К разряду незаконной миграции необходимо отнести выезд граждан Российской Федерации за пределы территории РФ в нарушение установленного законом порядка. Незаконным мигрантом следует признать также гражданина Российской Федерации, нарушившего установленные правила регистрации по месту пребывания и жительства на территории РФ.

*Законная миграция* предполагает включение в ее состав всех видов миграционных перемещений, осуществляемых в соответствии с действующим миграционным законодательством РФ.

Под *добровольной миграцией* понимается перемещение людей, по своей воле покидающих государство своего постоянного проживания (пребывания) и переезжающих на новое место жительства (пребывания) на территорию другого государства. К числу добровольной миграции можно отнести и перемещение населения в пределах территории одного государства (социально-экономическая миграция). В основе добровольной миграции лежит отсутствие противоправных причин, выталкивающих мигранта с постоянного места жительства на территории страны.

*Вынужденную миграцию* следует определять, как перемещение людей, вызванное преследованием лица по различным причинам с целью сохранения жизни себе и членам своей семьи, осуществленное как



за пределы территории государства своего гражданства или постоянного места жительства (беженцы), так и в территориальных пределах государства (вынужденные переселенцы).

*Миграция населения, влекущая приобретение нового правового статуса мигрантом*, — это такая миграция населения, в результате которой лицо приобретает новый правовой статус.

*Миграция, влекущая изменение правового статуса мигранта*, — это такая миграция населения, в результате которой лицо изменяет имеющийся у него правовой статус мигранта.

*Миграция, влекущая реализацию правового статуса мигранта*, — это такой вид миграции населения, в результате которого лицо реализует свои права и исполняет обязанности, определенные в его статусном состоянии.

*Миграция, влекущая прекращение правового статуса мигранта*, — это такая миграция населения, в результате которой лицо лишается имеющегося у него правового статуса.

*Возвратная миграция* — это такая миграция населения, при которой мигрант перемещается на непродолжительное время с целью удовлетворения своих экономических и социально-культурных потребностей и имеет намерение вернуться на прежнее место своего проживания или нахождения.

*Безвозвратная миграция* — это такая миграция населения, при которой мигрант перемещается с целью удовлетворения своих экономических и социально-культурных потребностей на постоянное место жительства и не имеет намерения вернуться на прежнее место своего проживания или нахождения.

*Регулярная миграция* представляет собой территориальное движение населения, осуществляемое с определенной периодичностью или имеющее стабильный, или постоянный характер. Характерным примером регулярной миграции является вахтовый метод работы, когда работник выезжает на работу в другую местность на срок свыше 90 дней. *Нерегулярная миграция* — это миграция, носящая периодический характер, обусловленный особыми причинами территориального характера и специфическими его целями, которые преследует мигрант, связанная с приобретением, изменением, реализацией и прекращением правового статуса мигранта.

Рассмотрев виды миграции населения, следует обратить внимание на его соотношение с категорией «миграционный процесс».

*Миграционный процесс* как и *миграция населения* — явления многоаспектные, исследуемые различными гуманитарными науками<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Матлин И. С.* Моделирование размещения населения. М., 1975; *Касперович Г. И.* Миграция населения в города и этнические процессы. Минск, 1985; *Бреев Б. Д.* Проблемы миграции и трудовых ресурсов. М., 1970; *Козырев Ю. Н.* Вопросы теории и политики народонаселения. М., 1970; *Борисов В. А.* Демография : учебник. М., 2001; Введение в демографию : учеб. пособие / под ред. В. А. Ионцева, А. А. Саградова. 2-е изд., доп. М., 1997; *Лармин О. В.* Миграционная подвижность населения СССР. М., 1974; Рыба-

В отечественной социологической и демографической науке неоднократно указывалось, что миграционный процесс — это «совокупность миграционных событий, осуществляемых одновременно в пространстве и времени и развивающихся в трех стадиях: 1) начальная стадия или стадия принятия решения о миграции; 2) основная стадия или собственно миграция (территориальное перемещение) населения; 3) завершающая стадия, направленная на закрепление, приживаемость мигранта на новом месте»<sup>1</sup>. В других работах Л. Л. Рыбаковский отмечал, что миграционный процесс — это «взаимодействие двух противоположно направленных относительно однородных серий событий (поток прибытия и поток выбытия); с формальной стороны, зафиксированная в пространстве и времени серия миграционных событий»<sup>2</sup>. Он также подчеркивал, что под миграционным процессом следует понимать множество событий, влекущих за собой смену места жительства. Среди событий он выделяет явные (переселение) и латентные (формирование подвижности), а для того чтобы эти события представляли собой процесс (прибытие, выбытие), указанный автор считает, что они должны составлять статистически значимую совокупность<sup>3</sup>. С. А. Прудникова определяет миграционный процесс как «комплекс стадий, предусматривающих выбор местности различными социальными группами, их переселение и проживание, учитывая экономические, политические и социальные условия»<sup>4</sup>. М. Л. Тюркин понимает миграционный процесс как «целенаправленную совокупность правоотношений при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленную их государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущую приобретение ими нового правового статуса»<sup>5</sup>. Далее названный автор отмечает, что сформулированное понятие миграционного процесса носит социальный характер, в юридическом (правовом) смысле миграционный процесс следует понимать как «целенаправленное, согласованное функционирование структур управления, права, информатизации и обеспечения при проекти-

---

ковский Л. Л. Концепция трех стадий миграционного процесса // Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001; Хомра А. У. Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979.

<sup>1</sup> См.: *Ионцев В. А.* Миграция населения. Вып. 3. Международная миграция. М., 2001. С. 102; *Рыбаковский Л. Л.* Концепция трех стадий миграционного процесса // Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 23.

<sup>2</sup> См.: *Рыбаковский Л. Л.* Миграция населения (Вопросы теории). М. : РАН, 2003. С. 235; Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М. : ЮНИТИ, 2006. С. 98.

<sup>3</sup> См.: *Рыбаковский Л. Л.* Миграция населения. Вып. 5. Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 23—26; *Его же.* Региональный анализ миграции. М., 1973; *Его же.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987.

<sup>4</sup> *Прудникова С. А.* Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 14.

<sup>5</sup> *Тюркин М. Л.* Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 186.

ровании и территориальном перемещении людей, обусловленное его государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущее приобретение ими нового правового статуса»<sup>1</sup>.

---

Все авторы приведенных определений солидарны во мнении о том, что процесс территориального движения субъектов миграционных отношений влечет за собой приобретение ими нового правового статуса. Другим фактором, определяющим данное понятие, является положение о том, что этот процесс развивается по определенным стадиям, складывающимся из серии событий. Важно также признать, что признаком миграционного процесса является переселение и проживание субъектов, учитывая экономические, политические и социальные условия. Приведенные признаки будут неполными, если не учитывать теоретико-правовые вопросы процесса и специфику процессуальных отношений. Имеет ли миграционный процесс правовое значение?

Миграционный процесс необходимо рассматривать в двух аспектах:

- 1) территориальное перемещение людей, обусловленное серией событий и развивающееся по определенным стадиям;
- 2) регламентированное нормами права правоотношение, в рамках которого приобретает, изменяется, реализуется или прекращается правовой статус мигранта.

В первом случае миграционный процесс выступает как общесоциальное явление, раскрывающее сущность территориального перемещения населения.

Во втором — как юридически значимый процесс, при реализации которого мигрант приобретает, изменяет, реализует или прекращает принадлежащий ему правовой статус. В данном смысле миграционный процесс представляет собой в общем виде процесс реализации нормативно-правового предписания в рамках конкретного общественного отношения.

Двухаспектный характер миграционного процесса позволяет отметить его социальное и правовое назначение.

---

В *юридическом смысле* **миграционный процесс** — это система правоотношений, возникающих в связи с территориальным перемещением людей. В этой системе необходимо выделить миграционно-правовые отношения, являющиеся по своей сути административно-правовыми, и иные отношения, возникающие в процессе территориального перемещения людей (гражданско-правовые, трудовые, социально-правовые и т. п.).

---

<sup>1</sup> *Тюркин М. Л.* Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 187—188.

---

Приведенные обстоятельства позволяют определить **миграционный процесс** в правовом смысле как правовую форму сознательной, целенаправленной, подлежащей правовому регулированию деятельности субъектов миграционно-правовых отношений, применяемую в процессе территориального перемещения людей, в результате которой приобретает, прекращается, изменяется и реализуется правовой статус мигранта.

---

Таким образом, миграция населения (миграция) и миграционный процесс в юридическом смысле соотносятся как сущность и форма реализации прав, свобод и обязанностей субъектов территориального перемещения. Миграция населения является материальным явлением, а миграционный процесс — формой, имеющей стадийный характер реализации миграции, т. е. характеризуется процессуальной (процедурной) природой.

*Структура миграционного процесса* тесно связана с категорией «миграционная система».

#### Научное положение

Миграционная система — довольно новое понятие в современной юридической науке. Ее разработчиком стал М. Л. Тюркин, который в 2004 г. защитил докторскую диссертацию на тему «Миграционная система России: концептуальные организационно-правовые основы». В своем исследовании автор указывает на то, что «миграционная система ориентирована на конкретный результат миграционного процесса или совокупность миграционных процессов: иммиграционного; эмиграционного; переселенческого; предоставления убежища; внешней трудовой миграции; оперативного реагирования на кризисные ситуации, особенно при экстренном массовом перемещении людей; внутренней трудовой миграции; депортации, реадмиссии и др.»<sup>1</sup>. Далее он отмечает, что миграционная система — это «совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его государственным регулированием, реализацией личных, общественных и государственных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса»<sup>2</sup>.

---

Как видно из приведенной системы, в числе ее элементов выделяются: управляющие средства (1); правовые средства (2); информационные средства (3); обеспечивающие средства (4); персонал органов, организаций и учреждений (5). Это *статические элементы* миграционной системы.

Но она имеет и *динамическую* составляющую:

а) функции системы направлены на проектирование, территориальное перемещение и приживаемость мигранта;

---

<sup>1</sup> Тюркин М. Л. Указ. соч. С. 191.

<sup>2</sup> Там же. С. 192.

- б) наличие целей и интересов миграционной системы;
- в) государственно-регулируемая система.

В связи с этим миграционная система характеризуется статическими и динамическими составляющими, которые раскрывают структуру рассматриваемой системы.

---

Таким образом, **миграционная система**, по нашему мнению, является организационной системой государственного управления в широком смысле понимания государственного управления<sup>1</sup>, что позволяет нам определить ее как организационную систему государственного управления миграционными процессами (территориальным перемещением населения).

---

Другой категорией, тесно связанной с категорией «миграция населения (миграция)», является «*миграционный поток*». Понятие миграционного потока практически не изучено современной отечественной наукой, однако широко применяется социологами и используется в нормативных правовых актах. Миграционный поток представляет собой вид миграции населения, который осуществляется в рамках миграционного процесса, связанного с территориальным перемещением людей. Он носит ситуационно-массовый характер и связан с определенным изменением места нахождения лица.

Миграционный поток как видовая характеристика территориального движения (горизонтальной мобильности) населения характеризуется следующими признаками:

- причинами миграционной подвижности людей;
- целями и интересами, которые преследуют субъекты миграционных отношений на различных стадиях миграционного процесса;
- правовыми основаниями и правовым регулированием территориального перемещения людей;
- видами субъектов, т. е. участников миграционных отношений;
- характером территориального перемещения, т. е. направленностью перемещения через административную границу или в пределах административной границы.

---

Приведенные признаки дают всестороннюю видовую характеристику территориальной мобильности населения, что позволяет обозначить дефиницию «**миграционный поток**» как закрепленный в системе однородных правовых предписаний и обособленный из общей системы миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам

---

<sup>1</sup> См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914; Петров Г. И. Сущность советского административного права. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1959; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса : учебник. М. : Юриформцентр, 1998; Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов н/Д : МарТ, 2000 и др.

субъектов, совокупности лиц, участвующих в территориальном перемещении, в пределах административных границ или за их пределы.

---

**Мигрант** — это лицо, участник миграционного перемещения, субъект миграционных отношений. Мигрант должен рассматриваться в двух аспектах: как субъект миграционного права, т. е. в позитивно-правовом смысле и как субъект миграционно-правового отношения, т. е. участник конкретного вида миграционного правоотношения, в процессе которого он реализует субъективные права и исполняет юридические обязанности.

---

Формирование миграционной политики Российской Федерации имело продолжительный период и характеризовалось принятием государственных миграционных программ, а позже концепций миграционной политики государства:

1) конец 1980-х — 1994 гг. — Республиканская долговременная программа «Миграция» (утверждена постановлением Правительства РФ 18.05.1992);

2) 1994 — 1996 гг. — Федеральная миграционная программа (09.08.1994);

3) 1996—1998 гг. — Федеральная миграционная программа (03.08.1996);

4) 1998—2000 гг. — Федеральная миграционная программа на 1998—2000 гг. (10.11.1997);

5) Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р.

В настоящее время актом стратегического планирования в сфере миграции населения является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622, которая формулирует правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти в сфере миграции населения.

#### Научное положение

---

Поскольку государственное управление в сфере миграции является обособленным направлением деятельности исполнительной власти, во многом связанным с обеспечением национальной безопасности и социально-экономического развития российских регионов, перед государственной администрацией объективно возникает необходимость разработки системы базовых документов стратегического планирования в этой сфере государственного управления.

На сегодняшний день действующие документы долгосрочного планирования в сфере реализации миграционной политики не отвечают надлежущим требованиям, поскольку разрабатывались и утверждались еще до принятия

Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

При этом действующую Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года весьма сложно отнести к документам стратегического планирования нового поколения по целому ряду оснований.

Во-первых, Закон не выделяет среди документов стратегического планирования такой вид, как «концепция». Возможно, законодатель относит концепции к категории «других» документов стратегического планирования. Например, в соответствии с подп. «в» п. 3 ст. 11 Закона к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Во-вторых, под документом стратегического планирования в соответствии с Законом понимается документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования. В свою очередь, рассматриваемая Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, а не официальную документированную информацию. При этом ее содержание не отвечает отдельным принципам стратегического планирования, обозначенным в ст. 7 Закона.

В настоящее время организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей, соответствия показателей целям и программно-целевым принципам.

Среди указанных принципов применительно к документам стратегического планирования в сфере миграции не вызывает сомнения механизм реализации принципа *единства и целостности*, заключающийся в обязательном соблюдении единых принципов и использовании единой методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, охватывающей все сферы жизнедеятельности, в том числе сферу миграции.

При этом, безусловно, подлежащим соблюдению является принцип *разграничения полномочий*. В его основу заложены идеи разграничения полномочий, установленных законодательством РФ между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне муниципальных образований.

Таким образом, по форме отраслевым документом стратегического планирования Российской Федерации в сфере миграции должна стать стратегия

миграционной политики (переселений) в узком смысле или стратегия реализации государственной политики в сфере миграции применительно к обеспечению различных миграционных процессов, требующих государственного контроля и участия.

Соответственно, данный документ должен включать:

- 1) оценку миграционной ситуации в Российской Федерации;
- 2) показатели развития миграционных процессов по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития, а также сценариев развития угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;
- 3) приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере миграции, способы их эффективного достижения и решения в Российской Федерации, отдельных субъектах РФ, а также на уровне муниципальных образований<sup>1</sup>.

---

При всей неоднозначности научного отношения к Концепции на 2019—2025 гг., она все же может быть признана актом стратегического планирования, поскольку отражает нормативные основы такого вида государственной деятельности в сфере миграции населения. Что касается отсутствия подобного рода актов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, то в начале 2000-х гг. федеральная власть закрыла данную тему, отнеся миграционную политику к исключительному ведению Российской Федерации.

В настоящее время Концепция на 2019—2025 гг. в качестве цели миграционной политики Российской Федерации выделяет необходимость создания миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Основными *принципами миграционной политики Российской Федерации* являются:

- 1) комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;
- 2) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;
- 3) учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8—14.



4) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере миграции;

5) участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

6) финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной политики.

Как видно из приведенных принципов миграционной политики Российской Федерации, она должна осуществляться субъектами РФ и муниципальными образованиями.

К числу задач миграционной политики Концепция относит:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

— добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

— въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства РФ и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства РФ о противодействии коррупции;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, и законодательством РФ помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории РФ.

## 1.2. Понятие миграционного права России и его место в системе российского права

Активно развивающиеся процессы территориального перемещения населения ставят на повестку дня потребность в их правовом регулировании для целей защиты прав и свобод, а также исполнения обязанностей человеком, обеспечения государственной и общественной безопасности, решения социально-экономических проблем современного общества. Объективная потребность в правовом регулировании миграционных процессов объясняется волевой деятельностью людей, выражающейся в территориальном перемещении, в необходимости упорядочения наиболее важных социально значимых общественных отношений, возникающих в процессе миграционной мобильности населения. Эти отношения делятся на две основные группы: *нуждающиеся в правовом регулировании (1); иные социальные отношения, не нуждающиеся в правовом регулировании (2).*

Первая группа указанных миграционных отношений образует подсистему миграционно-правовых отношений. Подсистема миграционно-правовых отношений обладает внутренней и внешней формой их объективизации. Внешняя форма системы миграционных правоотношений представляет собой выраженные вовне целостные правовые образования, каковыми являются многообразные миграционные правоотношения и регулирующие их правовые нормы.

Необходимо отметить, что внешняя форма административного права и внешняя форма системы миграционных правоотношений — не одно и то же, но вместе с тем связанные между собой явления. Внешняя форма выражения миграционно-правовых отношений представляет собой, прежде всего, предмет правового регулирования миграционных правоотношений. Внешняя же форма миграционного права есть система норм права, облеченных в нормативно-правовые предписания. Данный аспект системы миграционных правоотношений позволяет рассмотреть их место в системе правоотношений, подлежащих правовому регулированию, определить структуру предмета правового регулирования.

Внешняя форма системы миграционно-правовых отношений образует *предмет правового регулирования*, возникающий в процессе реализации людьми потребности в территориальном перемещении и нуждающийся в правовом регулировании. Наличие специфического предмета правового регулирования, возникающего в сфере территориального перемещения населения, свидетельствует, что в рамках системы российского права сформирован комплекс норм, регулирующих данный вид правоотношений. Это дает основание утверждать, что *система норм, регулирующая миграционно-правовые отношения, является по своей отраслевой принадлежности административно-правовой.*

Обоснование принадлежности миграционно-правовых отношений и норм, их опосредующих, к отрасли административного права было бы неполным без рассмотрения *метода правового регулирования миграционно-правовых отношений* с выделением его специфики применительно к данному виду правоотношений.

При всем многообразии подходов к содержанию метода административно-правового регулирования общественных отношений, следует признать доктринальным такие его элементы, как *тип, способ и прием* административно-правового регулирования. Так, общедозволительный тип правового регулирования характерен для конституционного и гражданского права. Разрешительный (запретительный) тип — для административного, уголовного и процессуального отраслей права. *Способы правового регулирования* (запреты, дозволения, правомочия, позитивное обязывание, стимулы и санкции) в различных вариациях с типом правового регулирования формируют приемлемый для того или иного вида общественного отношения способ воздействия права на общественное отношение. *Прием правового регулирования* представляет собой порядок осуществления способа правового регулирования.

Преимущественное использование отраслью права того или иного набора типов, способов и приемов правового регулирования общественных отношений свойственно и для подотрасли и института права, являющихся структурным элементом отрасли права. Подотрасли миграционного права, как и административного права, свойственен *разрешительный тип правового регулирования* и следующие способы правового воздействия:

— установление запретов, которые применяются при осуществлении миграционного контроля, определении режима пребывания незаконных мигрантов, перемещении иностранных граждан (лиц без гражданства) по территории РФ и т. п.;

— возложение обязанностей, которые активно применяются при осуществлении регистрации по месту пребывания и месту жительства граждан Российской Федерации, миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства, разрешении на привлечение и использование на территории РФ иностранной рабочей силы и т. п.;

— применение дозволений, которые используются при построении норм о разрешительном порядке привлечения иностранных граждан для работы на территории РФ, о привлечении граждан Российской Федерации для работы за границей, об иммиграции иностранных граждан (лиц без гражданства) на территорию РФ и эмиграции российских граждан за пределы территории РФ и т. п.;

— применение предоставляемых мигрантам правомочий, собственных нормам административного права и имеющих задачи формирования административно-правового статуса мигрантов, предоставление права на обращение в миграционный орган за приобретением административно-правового статуса мигранта, а также разграничение

предметов ведения и полномочия в сфере государственного управления миграционными процессами между органами государственного управления РФ и органами государственного управления субъектов РФ;

— применение санкций как составной части норм административного права, закрепляющих административную ответственность за нарушение миграционного законодательства, а также применение уголовно-правовых санкций, содержащих виды и меру уголовной ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Стимулы как способы воздействия на миграционные правоотношения в меньшей мере присущи миграционному праву, однако они играют определенную позитивную роль в правовом регулировании миграционных правоотношений. Так, стимул характерен в сфере желаемого расселения мигрантов на территории страны, реализации программ переселения соотечественников на территорию РФ<sup>1</sup>, предоставлении миграционной амнистии, упрощенного получения гражданства Российской Федерации.

Формирование и выбор способов воздействия государства на миграционные правоотношения позволяет сформулировать *обязывающий метод* миграционно-правового регулирования общественных отношений. Данный метод присущ и административному праву как основной отрасли российского права.

*Приемы правового регулирования* миграционных правоотношений находят выражение в миграционно-правовых процедурах, посредством которых осуществляются запреты, дозволения, правомочия, позитивные обязывания, стимулы и санкции в сфере миграции населения, т. е. по своей сущности прием находит воплощение в нормах административно-процессуального права.

*Метод правового регулирования общественных отношений тесно связан с административно-правовым режимом.*

#### Научное положение

«Наличие комплекса правовых режимов, сформированных для регулирования общественных отношений определенного вида, является фактором структурирования отрасли административного права и образования в его

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 22.06.2006 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»; постановления Правительства РФ от 10.01.2007 № 1 «О компенсационном пакете участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»; от 15.01.2007 № 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей»; от 15.01.2007 № 8 «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности».

структуре более крупных комплексов, чем институт права. Это обстоятельство позволяет выделить в системе административного права подотрасль миграционного права. Комплекс сформированных в рамках административного права правовых режимов характеризуется:

- а) единством предмета правового воздействия административно-правовых режимов;
- б) взаимосвязанностью правовых средств, входящих в содержание административно-правового режима;
- в) взаимосвязанностью самих административно-правовых режимов, образующих единый механизм регулирования общественных отношений определенного вида;
- г) определенностью объекта воздействия административно-правовых режимов и единством целей правового воздействия на объект;
- д) спецификой содержания административно-правовых режимов, образующих правовой институт или входящих в подотрасль миграционного или отрасли административного права»<sup>1</sup>.

---

По своей внутренней организации правовой режим складывается из комплекса правовых способов, образующих объединенный единой целью режим воздействия на общественные отношения и объект управления. В связи с этим правовой режим взаимодействует, с одной стороны, с методом правового регулирования общественных отношений, а с другой, — с методом государственного управления. Правовой режим в своей структуре характеризуется количественным и качественным набором способов воздействия на тот или иной вид общественных отношений или объект управления.

Виды миграционных правоотношений, регулируемых системой взаимосвязанных правовых норм (миграционных правил) и образующих правовой режим воздействия на данные отношения, формируют в рамках отрасли административного права нормативный комплекс, регламентирующий миграционно-правовые отношения. Данный комплекс правовых отношений, характеризующийся видовым многообразием правоотношений, наряду с другими факторами позволяет утверждать *о формировании в рамках административного права подотрасли миграционного права Российской Федерации.*

Разновидности общественных отношений в сфере территориального перемещения населения, имеющие административно-правовое закрепление, характеризуются формированием взаимосвязанных общественных отношений, являющихся производными от вида общественных отношений, регламентируемых нормами миграционного права. В основе такого объединения лежит миграционный поток, в рамках которого данные отношения возникают. Это позволяет сформулировать институциональную разновидность *предмета правового регулирования миграционного права:*

---

<sup>1</sup> Жеребцов А. Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград : ВИЭСП, 2009. С. 43—44.

1) миграционно-правовые отношения в области государственного управления внутренней (социально-экономической) миграции населения включают в себя правоотношения, возникающие в связи с реализацией гражданином России права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства на территории РФ;

2) миграционно-правовые отношения в области государственного управления внешней миграцией населения включают в себя правоотношения, связанные с реализацией права гражданина России, иностранного гражданина (лица без гражданства) на выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, а также транзитное следование иностранных граждан (лиц без гражданства) через территорию РФ, регистрацией иностранных граждан (лиц без гражданства) временно пребывающих, временно и постоянно проживающих на территории государства;

3) миграционно-правовые отношения в области государственного управления внешней трудовой миграции населения объединяют правоотношения, возникающие в связи с предоставлением иностранному гражданину (лицу без гражданства) разрешения на осуществление трудовой деятельности на территории РФ, трудоустройством российских граждан за рубежом;

4) миграционно-правовые отношения в области государственного управления вынужденной миграцией населения содержат в себе миграционные отношения в сфере приобретения правового статуса беженца и вынужденного переселенца, получения политического (территориального) и временного (гуманитарного) убежища, реализации правового статуса беженца (в том числе политического и гуманитарного убежища), вынужденного переселенца, регистрации вынужденных мигрантов по месту пребывания и жительства, направления их в центры временного содержания или подобные социальные учреждения;

5) миграционно-правовые охранительные отношения в области профилактики, предупреждения и пресечения незаконной миграции, охраны и защиты прав и свобод незаконных мигрантов на территории РФ — наиболее значимая разновидность правоотношений, возникающих в сфере миграции населения, — включает в себя правоотношения по реализации режима миграционного надзора и иных миграционно-правовых режимов осуществления депортации и реадмиссии иностранных граждан (лиц без гражданства), исполнению судебного решения об административном выдворении иностранных граждан (лиц без гражданства) и т. п.

---

Таким образом, **миграционное право** — это подотрасль административного права Российской Федерации, регулирующая систему миграционных правоотношений, возникающих, изменяющихся, реализуемых и прекращаемых в сфере организации и осуществления административ-

но-публичной деятельности уполномоченных субъектов в связи с потребностью территориального перемещения, в процессе территориального перемещения или в результате такого перемещения.

---

### Научное положение

В настоящее время в современной отечественной науке весьма активно обсуждается вопрос о месте миграционного права в системе российского права. Это привело к формированию трех основных подходов к данному вопросу:

1) миграционное право — есть комплексная и самостоятельная отрасль российского права<sup>1</sup>;

2) миграционное право — это комплексный межотраслевой институт российского права<sup>2</sup>;

3) миграционное право — это подотрасль административного права<sup>3</sup>.

Вопрос о комплексности и самостоятельности отрасли миграционного права является спорным по следующим основаниям. Во-первых, проблема определения места миграционного права зависит от определения содержания и сущности миграционного правоотношения. Это обстоятельство подталкивает некоторых авторов широко понимать данный вид правоотношения и, как следствие, характеризовать место норм, опосредующих миграционные правоотношения в системе права. Во-вторых, миграционное право не обладает самостоятельным методом правового регулирования, что также отмечала Т. Я. Хабриева<sup>4</sup>. В-третьих, общепризнанно, что отрасль характеризуется наличием кодифицированного акта, которого в миграционном законодательстве нет. В-четвертых, отсутствует специфический для отрасли права механизм правового регулирования общественных отношений<sup>5</sup>.

Вряд ли можно согласиться с подходом, высказанным Т. Я. Хабриевой, прежде всего потому, что понятие миграционно-правового отношения она определяет довольно широко, практически сводя к их содержанию любое правоотношение, где участвует мигрант. Объектом же такого вида отношений являются любые виды социальных благ, получаемых мигрантом<sup>6</sup>. Такая широкая интерпретация миграционного права позволяет характеризовать его как комплексный межотраслевой институт российского права. Мы полагаем, что в основе сущности миграционно-правового отношения лежит такой объект, как территориальная мобильность человека, в результате которой он приобретает, изменяет, реализует и прекращает свой правовой статус, а не иного вида субъекта (продавца, пассажира, работника, пенсионера или лица, получающего социальное пособие и т. п.). Мигрант — это лицо, которое переме-

---

<sup>1</sup> См.: *Вокуев М. Р.* Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.

<sup>2</sup> См.: *Хабриева Т. Я.* Миграционное право России: теория и практика. М. : КОНТРАКТ, 2008.

<sup>3</sup> *Жеребцов А. Н.* Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) : автореф. дис.... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 21.

<sup>4</sup> *Хабриева Т. Я.* Указ. соч. С. 5.

<sup>5</sup> Там же. С. 6.

<sup>6</sup> Там же. С. 12.

щается на основе правового предписания в территориальных пространствах и пользуется результатом этого перемещения. Территориальная мобильность мигрантов обуславливается их взаимодействием со специально уполномоченными органами государственного управления, в результате которого он приобретает, изменяет, реализует или прекращает правовой статус мигранта. Такие отношения по своей природе являются административно-правовыми. В связи с этим нормы миграционного права имеют принадлежность к отрасли административного права<sup>1</sup>.

---

### 1.3. Принципы, функции и система миграционного права России

*Принципы миграционного права* неразрывно связаны с принципами государственной миграционной политики России. Это свидетельствует о том, что миграционное право есть юридическая форма осуществления данного вида государственно-политической деятельности. Между тем к числу принципов рассматриваемой нами подотрасли административного права следует отнести принципы самой отрасли российского административного права. Следует отметить, что принципы подотрасли миграционного права подвергаются постоянному изменению в соответствии с требованиями миграционной политики Российской Федерации, которые излагаются в актах стратегического планирования в сфере миграции. Подотрасль миграционного права, как юридическая форма обеспечения реализации миграционной политики Российской Федерации, должна содержать соответствующие нормативно-правовые предписания. Анализ положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622, выделяет следующие принципы миграционного права как подотрасли российского административного права:

а) *принцип комплексности решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации* — миграционная политика Российской Федерации, как вид демографический и как следствие социально-экономической политики Российской Федерации, должна реализовываться во взаимосвязи с решением задач иных видов социальной политики Российской Федерации. Миграционное право должно обеспечить правовыми средствами органы исполнительной власти и их должностных лиц, дающих возможность решать задачи миграционной политики с учетом задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Жеребцов А. Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации : монография. М., 2007. С. 195—207.



б) принцип приоритета интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории — нормативно-правовое регулирование административно-правовых режимов государственного управления миграцией населения должно осуществляться на приоритете защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории РФ. Нормативно-правовое регулирование миграционно-правовых отношений должно осуществляться в интересах социально-экономической, демографической политики, политики обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации;

в) принцип учета многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации — миграционное право должно развиваться с учетом совершенствования миграционно-правовых режимов государственного управления миграцией, где нашли бы отражение в том числе проблемы учета многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

г) принцип координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере миграции — миграционное право должно обеспечить разграничение предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере реализации миграционной политики. Осуществляя стратегическое планирование в сфере миграции, необходимо формирование не только федеральных актов стратегического планирования в сфере миграции, но региональных, что обеспечит координацию деятельности органов государственной власти РФ и местного самоуправления в сфере миграции населения;

д) принцип участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления — миграционное право должно формировать правовые основы участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики Российской Федерации. При этом, очевидно, институты гражданского общества, реализующие миграционную политику Российской Федерации, не должны вмешиваться в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами, Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, иными международными организациями в целях разрешения проблем беженцев. Российская Федерация строит отношения с иностранными государствами на основе международных договоров РФ.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона федеральные органы исполнительной власти обязаны взаимодействовать с общественными объединениями и иными организациями в работе по оказанию помощи лицам, ходатайствующим о признании беженцами, лицам, признанным беженцами, и членам их семей, а также лицам, получившим временное убежище, обеспечивают соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, занимающихся проблемами беженцев;

е) *принцип финансовой обеспеченности мер по реализации миграционной политики* — действующее миграционное законодательство предусматривает нормы, устанавливающие порядок осуществления финансирования миграционной политики в целом и государственного управления отдельными видами миграционных потоков (например, ст. 15 Закона).

---

Под **функцией миграционного права** понимаются конкретные направления организующего воздействия на управленческие отношения в государственном управлении миграцией населения, содержание которых определяется объектом и целями правового регулирования.

---

Миграционному праву присущи как общесоциальные, так и юридические функции. К числу общесоциальных функций следует отнести: культурно-историческую функцию, воспитательную функцию, функцию социального контроля, информационно-ориентирующую функцию. Миграционное право реализует следующие юридические функции.

1. *Организационная функция* — заключается в организующем воздействии управленческой воли государства в сфере миграции населения, которая конкретизируется в той роли, которую играют нормы подотрасли и юридические формы его применения, субъективные права и юридические обязанности участников миграционно-правовых отношений.

2. *Регулятивная функция* — находит выражение во взаимодействии государства, органов государственного управления, общества и отдельных индивидов в процессе осуществления стадий и циклов государственного управления миграцией населения и реализации миграционно-правовых отношений, возникающих в этой связи.

3. *Охранительная функция* — воплощается посредством применения мер административного принуждения и его особого вида административной ответственности, а также разрешения административно-правовых споров, возникающих в сфере миграционно-правовых отношений, является способом гарантирования эффективного существования организационных и регулятивных миграционно-правовых отношений.

---

**Система подотрасли миграционного права** может быть охарактеризована через совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных

элементов, образующих его внутреннюю организацию, т. е. структуру миграционного права. Система миграционного права складывается из институтов и субинститутов, регулирующих миграционно-правовые отношения.

---

Структура подотрасли миграционного права позволяет увидеть содержательную сторону, рассматриваемого нормативного комплекса.

Следует признать, что система миграционного права складывается из институтов общей и особенной части, которые формируются по признаку закрепления в нормах общих положений, затрагивающих все виды миграционных процессов (миграции населения), подлежащих нормативной регламентации и особенностей регулирования отдельных видов миграции населения.

Институтами *общей части* миграционного права следует признать: институт предмета и методов миграционно-правового регулирования миграционных правоотношений, институт принципов и функций миграционного права, институт миграционно-правовых отношений и их субъектов, институт объектов миграционных правоотношений (институт миграционных потоков), институт источников миграционного права.

Институты и субинституты *особенной части* миграционного права структурируются с учетом определенных критериев, к числу которых следует отнести вид миграционного потока и вид миграционно-правового режима, функционирующего в рамках того или иного вида миграционного потока.

В приведенной связи в особенной части миграционного права следует выделить институты: внутренней (социально-экономической) миграции, внешней миграции, внешней трудовой миграции, вынужденной миграции и незаконной миграции. В рамках этих основных институтов в зависимости от вида миграционно-правового режима необходимо выделить следующие субинституты:

1) по типам административно-правовых режимов:

— регистрационные (уведомительные) — субинститут пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; субинститут регистрации иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории РФ; субинститут регистрации по месту пребывания граждан Российской Федерации; режим регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации;

— разрешительный — субинститут пересечения государственной границы РФ; субинститут транзита иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию РФ; субинститут приобретения правового статуса беженца; субинститут приобретения правового статуса вынужденного переселенца; субинститут квотирования расселения вынужденных мигрантов на территории субъекта РФ; субинститут получения территориального (политического) убежища;