

О СУЩНОСТИ И СИСТЕМЕ ВИДОВ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ON THE ESSENCE AND SYSTEM OF TYPES OF MIGRATION FLOWS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE CONCEPT OF STATE MIGRATION POLITICIANS OF THE RUSSIAN FEDERATION

DOI: 10.31429/20785836-13-3-51-56

Жеребцов А.Н.

*доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
ID ORCID: 0000-0002-7392-279X
Author ID: 681537*

Sherebzov A.N.

*Doctor of Law, Professor
Professor of Law administrative affairs of the internal affairs bodies department
Krasnodar University of the Russian Interior Ministry*

Аннотация: В представленной статье предпринята попытка рассмотрения понятия, сущности и видов такого малоизученного явления как миграционный поток. Выступая ключевым объектом публичного управления, миграционный поток выступает многоотраслевым явлением, применяемым как социолого-демографической, экономической, так и правовой наукой, и законодательством. При этом сформированное иными гуманитарными науками подход к пониманию категории «миграционный поток» не отвечает потребностям административно-правового регулирования. В этой связи в работе проведен анализ имеющихся не многочисленных подходов к данному понятию, сформулировано его определение, раскрыта сущность, которая заключается в том, что миграционный поток в правовом смысле является миграционно-правовым отношением. Основываясь на приведенном подходе к пониманию миграционного потока, предложена система дифференциации их видов, основанная на объективных социальных связях, возникающих между мигрантов и миграционным органом, потребностях в административно-правовом регулировании, основанных на концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционный поток, миграция, стратегическое планирование, объект публичного управления, мигрант, миграционный процесс, миграционное право, механизм административно-правового регулирования.

Annotation: This article attempts to examine the concept, essence and types of such a little-studied phenomenon as a migration flow. As a key object of public administration, the migration flow is a diversified phenomenon used by both sociological and demographic, economic, and legal science and legislation. At the same time, the approach to understanding the category of "migration flow" formed by other humanities does not meet the needs of administrative and legal regulation. In this regard, the paper analyzes the existing non-numerous approaches to this concept, formulates its definition, reveals the essence, which is that the migration flow in the legal sense is a migration and legal relationship. Based on the above approach to understanding the migration flow, a system of differentiation of their types based on objective social ties arising between migrants and the migration authority, the needs for administrative and legal regulation based on the concept of the state migration policy of the Russian Federation is proposed.

Keywords: migration flow, migration, strategic planning, object of public administration, migrant, migration process, migration law, mechanism of administrative and legal regulation.

Введение

Потребность в осуществлении публичного управления процессами территориальной мобильности населения

признается всем цивилизованным миром, особенно это актуализируется на фоне возникающих в мире миграционных кризисов, потребностью решения демографических

проблем отдельных государств, перенаселенностью отдельных территории и отсутствием «жизненного пространства». При всем при этом встает остро вопрос: чем же мы управляем в сфере территориальной мобильности общества? На что направлена управленческая воля властвующего? Предлагая систему управляемых объектов публичного управления территориальной мобильностью населения, как состоящую из мигранта, миграционного потока, сферы миграции (как миграционного процесса территориальной мобильности населения) [3, с. 4; 4. с. 33-34], мы отмечали, что ключевым видом объекта управленческого воздействия в сфере территориальной мобильности выступает миграционный поток. Между тем проблемы понимания и видовой дифференциации миграционных потоков, к сожалению, остаются открытыми до настоящего времени. Это порождает проблемы, не только связанные с разработкой в актах стратегического планирования государственной миграционной политики, но и формирования административно-правового механизма государственного регулирования миграционных процессов. Исследование сущности и системы видов миграционных потоков является необходимым условием законодательного обеспечения государственной миграционной политики страны, а также формирования административно-правовых и организационных основ обеспечения публичного управления миграцией населения. Следует подчеркнуть то обстоятельство, что эффективное осуществление любого публичного управления невозможно без надлежащего правового обеспечения данного вида государственной деятельности, формирования правового механизма его обеспечения. Все это, на наш взгляд, обосновывает актуальность исследования вопросов сущности и видового многообразия административно-правового регулирования миграционных потоков, как объектов публичного управления.

Методы исследования

Основой исследования выступает диалектическая мировоззренческая методология познания такого явления как миграционный поток, основанная на методах анализа, синтеза, дедукции, индукции, сравнения и т.д. Особое место в системе методов познания сущности и видов миграционных потоков занимают методы метафизического исследования сущности миграционного потока, различения сущего и должного в праве, системного анализа правовых явлений, юридической герменевтики.

Результаты исследования

В ходе изучения поставленных проблем мы пришли к следующим основным выводам:

1. Миграционный поток следует понимать как совокупность лиц, участвующих в сходных территориальных перемещениях в пределах административных границ или через их пределы, и закрепленных в системе однородных нормативно-правовых предписаниях, обособленных из общей системы многообразных миграционных процессов по признаку причины, цели, правовым основаниям, видам субъектов, наделяемых специальным правовым статусом;

2. Сущность миграционного потока как объекта публичного управления заключается в том, что он представляет собой системы взаимосвязанных миграционно-правовых отношений, возникающих между мигрантов и органом исполнительной власти (должностным лицом), в результате которого данный мигрант приобретает, реализует, изменяет или прекращает специальный административно-правовой статус;

3. В основе выделения основных видов миграционных потоков лежит территория как материальная основа горизонтальной (территориальной) мобильности общества. Этот критерий позволяет выделить поток внутригосударственной и межгосударственной (международной) миграции. Все остальные миграционные потоки производны от указанных и дифференцируются по критерию вида объективных социальных связей, возникающих между мигрантом и органом (должностным лицом) публичного управления, и нуждающиеся в административно-правовом регулировании, что в конечном счете предопределяется концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации.

Научная дискуссия

Категория «миграционный поток» сформирована в социально-демографической науке и определяется как «... совокупное число мигрантов (или миграций), имеющих общие районы прибытия и выбытия в течение данного отрезка времени» [2. с. 177-178; 6, с. 231]. При этом данное лаконичное определение уточняется положениями, в соответствии с которыми структура миграционного потока может складываться из половых и возрастных критериев дифференциации мигрантов, их семейному положению, национальному происхождению, времени проживания в местах исхода, образованию, профессиям и т.д., включая географический и поселенческий срез территориальной мобильности [8]. На миграционный поток оказывают существенное влияние численность населения территорий

убытия и прибытия мигрантов, этническое, хозяйственное и природное сходство территорий, исторически сложившиеся связи и т.д. [7, с. 73; 8]. Аналогичное определение миграционного потока содержалось в п. 3 Федеральной миграционной программы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 935¹.

В иностранной науке высказывается своеобразная прагматическая концепция миграционного потока, которая основана на происходящих в XX в. в мире миграционных процессах, и определяется как концепция «смешанных миграционных потоков». Международная организация миграции определяет смешанные миграционные потоки как включающие в себя все виды миграции, т.е. является сложным потоком перемещения населения, включающим беженцев, просителей убежища, экономических мигрантов и других видов мигрантов [9]. В этой связи концепция смешанных миграционных потоков стала ответом на возникшую проблему разграничения вынужденных и экономических (трудовых) мигрантов, которая актуализировалась во второй половине XX в. [10, с. 3; 15, с. 29]. При этом поток экономической (трудовой) внешней миграции трансформировался в поток внешней миграции на постоянное жительство иностранных граждан (лиц без гражданства) [11, с. 9-17; 12, с. 43]. Таким образом, смешанный миграционный поток трансформировался в потоки вынужденной, трудовой миграции и миграции на постоянное место жительства. Из данной концепции следует, что смешанный миграционный поток как реальная межгосударственная (международная) территориальная мобильность населения, нуждающаяся в управлении и правовом регулировании, выступает основным миграционным потоком, подлежащим дифференциации на виды, основываясь на эволюции развития миграционных процессов в XX в. [13, с. 2; 14]. Представляется, что предложенная концепция «смешанного миграционного потока» не отвечает на целый комплекс вопросов теоретического характера, а лишь инструментально объясняет реальные потоки внешней (международной) миграции населения.

В приведенных выше подходах к определению миграционного потока выделяются следующие признаки данного понятия: количественная характеристика, наличие

территорий выбытия и прибытия мигрантов (территориальный критерий), временная характеристика, дифференциация по различным социальным признакам, используемых социологической наукой в качестве критериев социальной стратификации общества. Представляется, что данный подход имеет социолого-демографическое значение, но не отражает в полной мере правовое значение рассматриваемого понятия. Не все критерии определяющие миграционный поток имеют правовое значение, например, такие критерии социальной стратификации мигрантов как национальность, социальное положение не могут иметь юридического значения, отдельные могут иметь или не иметь юридического значения, например, временной критерий в «маятниковой миграции» и временное пребывание иностранного гражданина или территориальный критерий межрегиональный имеет юридическое значение, внутрипоселенческое не всегда имеет или вообще не имеет юридического значения. В этой связи формирование адаптированного к праву понятия «миграционный поток» приобретает важное практическое значение необходимое для решения задач не только стратегического планирования в сфере миграции, но и формирования комплексного административно-правового регулирования миграционных процессов, а также как ключевого объекта данного публичного управления.

Миграционный поток следует воспринимать как обособленный в определенных временных границах, имеющий массовый (количественный) характер горизонтальной мобильности людей, связанных с пересечением административных границ государства. Мы ранее отмечали, что «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» [5, с. 29]. Данные характеристики сущности миграционного потока являются едиными как для социолого-демографического, так и правового их определения. Однако для целей правового обеспечения государственной миграционной политики и деятельности по осуществлению публичного управления миграцией населения необходимо выделение именно правовых свойств (признаков) миграционного потока, так как не всякий формируемый вид миграционного потока

¹ Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.

подлежит административно-правовому регулированию и публичному управлению. Миграционный поток как видовая характеристика территориального движения (горизонтальной мобильности) населения характеризуется следующими признаками, имеющими юридическое значение для их выделения:

— функционирует в рамках миграционного процесса, складывающегося из трех стадий территориальной мобильности населения, где хотя бы одна нуждается в нормативно-правовом регулировании;

— причины территориальной мобильности людей: социально-культурная, изменение места жительства, трудовая деятельность, многообразные причины вынужденного выезда с места жительства;

— цель, которую преследует субъект миграции на различных стадиях миграционного процесса, подлежащая законодательному закреплению для формирования оснований въезда (выезда) мигранта с административной территории;

— правовые основания территориальной мобильности, определенные в миграционном законодательстве и определяющие правовое регулирование территориального перемещения населения;

— субъект миграционной мобильности, наделяемый специальным правовым статусом;

— вид территориального перемещения: внутренняя (внутрирегиональная и межрегиональная), внешняя (межгосударственная), т. е. направленность перемещения через административные границы, в пределах административной границы [5, с. 30].

Представленные признаки отражают правовые особенности миграционного потока, дают возможность выделять в массиве миграционных процессов выделить лишь те из них, которые подлежат правовой регламентации. Эти обстоятельства позволяют определять миграционный поток как *совокупность лиц, участвующих в сходных территориальных перемещениях в пределах административных границ или через их пределы, и закрепленных в системе однородных нормативно-правовых предписаниях, обособленных из общей системы многообразных миграционных процессов по признаку причины, цели, правовым основаниям, видам субъектов, наделяемых специальным правовым статусом.* В приведенном смысле миграционный поток объединяет в себе территориальные перемещения людей, нуждающиеся и подлежащие административно-правовому регулированию, с одной стороны, а с другой, являющиеся объектом публично-

управленческого воздействия и государственной миграционной политики. Но все же, на наш взгляд, данное определение, хотя и является вполне содержательным, но не раскрывает правовую сущность рассматриваемого явления.

В правовом смысле имеет значение не непосредственное территориальное перемещение определенных групп населения, а те отношения, в которые он вступает в ходе территориальной мобильности. Не все отношения, в которые вступает мигрант в процессе территориальной мобильности, подлежат регулированию, а лишь те, в которые вступает любой гражданин, приобретая определенные блага и отношения, в которые вступает мигрант с органом государственной власти (его должностным лицом) в процессе территориальной мобильности. Первая группа отношений являются правоотношения, в рамках которых мигрант (гражданин РФ, иностранный гражданин или лицо без гражданства) реализует принадлежащие ему конституционный правовой статус. Вторая – правоотношения, в рамках которых реализуется специальный правовой статус мигранта в процессе территориального перемещения. Данная группа правоотношений в свою очередь складывается из миграционно-правовых отношений и правоотношениях, возникающих в сфере миграции. Именно миграционно-правовые отношения, являющиеся по своей сущности административно-правовыми, возникают в рамках миграционного потока и заключаются в приобретении, реализации, изменении и прекращении специального административного статуса мигранта, как первичной «единицы» миграционного потока. Лица, приобретающие, реализующие, изменяющие или прекращающие определенный специальный административно-правовой (миграционно-правовой) статус формируют определенный вид миграционного потока, регламентируемого нормами административного права. В этой связи миграционный поток выступает определенной институциональной основой для дифференциации подотрасли миграционного права, так как регламентируется определенной совокупностью норм, регулирующих взаимосвязанные общественные миграционно-правовые отношения. В приведенном аспекте возникает вопрос о видовом многообразии миграционных потоков. Вся история стратегического планирования в сфере миграции в Российской Федерации свидетельствует о выделении пяти основных видов миграционных потоков: внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения [1]. При этом следует подчеркнуть,

что Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 г., утвержденная указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 ², является единственным актом стратегического планирования где данные миграционные потоки не выделяются. Возникает вопрос: является ли обоснованной такая дифференциация видов миграционных потоков? Представляется, что выделение пяти основных миграционных потоков является вполне обоснованной, за исключением отдельных особенностей, которые мы отметим ниже. Приведенные выше пять видов основных миграционных потоков охватывают *внутригосударственную* и *межгосударственную* миграцию, миграцию, обусловленную чрезвычайными обстоятельствами (т.е. *вынужденную*), обусловленную важнейшей социально-экономической причиной – *трудовая миграция* и миграцию населения в нарушение установленного законодательством порядка, т.е. *миграцию незаконную*. Какой критерий положен в основу выделения данных основных видов миграционных потоков? В основе дифференциации основных видов миграционных потоков лежит территория, как материальная основа горизонтальной мобильности, т.е. территориальный критерий, который позволяет все миграционные процессы разделять на внутригосударственные и межгосударственные (международные) или иначе внутренние и внешние потоки миграции. Поскольку в основе миграционного потока лежит миграционно-правовое отношение, являющееся видом социальной связи между мигрантом и государственным органом (должностным лицом), уполномоченным в сфере миграции, постольку *причинно-следственная социальная связь* в рамках потока внешней миграции позволяет выделить следующие ее разновидности миграционных потоков: внешней социально-экономической, внешней вынужденной и внешней незаконной. Аналогичные виды потоков следует выделить и в основном потоке внутренней миграции

населения. Дальнейшее развитие системы миграционных потоков возможно с учетом иных объективных социальных связей, возникающих в рамках миграционно-правового отношения: *поссидентной*, *хронологической*, *корреляционной*, *пространственной* и *функциональной*. Например, на основе *пространственной социальной связи* может быть выделен внутренний региональный и внутренний межрегиональный потоки; внешний эмиграционный и внешней иммиграционный потоки; на основе *поссидентной социальной связи* выделяются: внутренние и внешние законные и незаконные миграционные потоки; на основе *хронологической социальной связи*: внутренней и внешней поток перемещения на временное пребывание или постоянное проживание (возвратная и безвозвратная); на основе *корреляционной социальной связи*: формируются миграционные потоки по целевому признаку, а именно внутренние трудовая, образовательная и т.п., внешняя трудовая, образовательная, туристическая и т.п.; на основе *функциональной социальной связи*: внутренней вынужденной, внешней вынужденной, внешней временной вынужденной, внешней и внутренней экстренной массовой вынужденной; внешней трудовой в визовом порядке, безвизовом порядке, квалифицированных работников и т.п.

Закономерность формирования подобной системы миграционных потоков очевидна, так как основывается на системе объективных социальных связей, возникающих в рамках миграционно-правовых отношений, являющихся содержательной сущностью любого вида миграционного потока. Данная система видов позволяет комплексно решать проблемы не только стратегического планирования в сфере миграции населения и формирования государственной миграционной политики, но и определять пути развития и совершенствования административно-правового регулирования миграции населения как сферы публичного управления для решения задач государственной миграционной политики Российской Федерации.

Список использованной литературы:

1. Демографический понятийный словарь / Под ред. Рыбаковского Л.Л. М., 2003.
2. Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики России // Российская юстиция. 2007. № 4. С. 2-7.

References:

1. Demographic Conceptual Dictionary / Ed. by Rybakovsky L.L. M., 2003.
2. Zherebtsov A.N. The concept and main elements of the mechanism of formation and implementation of the legal migration policy of Russia // Russian Justice. 2007. № 4. Pp. 2-7.

² Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 г.» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

3. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
4. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учебник. М., 2019.
5. Народо́население: Энциклопедический словарь / Под ред. Меликьян Г.Г. М., 1994.
6. Самойлов В.Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб.-метод. пос. М., 2007.
7. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учеб. пос. М., 2007 // URL: demographia.ru.
8. Geddes A., Boswell Ch. Migration and Mobility in the European Union / Под ред. Cutts M. Oxford. 2011.
9. Castles S. The politics of exclusion: asylum and the global order // Metropolis. 2008. Т. 8.
10. Castles S., Miller M. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World // New York: Guilford Press. 1993.
11. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe // London: Sage Publications. 2003.
12. Gibney M.J. The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees // Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
13. De Haas H. Theory of migration: the framework of aspirations and opportunities. 2021. // URL: <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>.
14. Handbook on Migration Terminology // International Organisation for Migration. 2011. // URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf?language=en.
3. Zherebtsov A.N. The concept of administrative and legal regulation of migration relations in the Russian Federation (complex analysis of theory and practice): abstract ... Doctor of Law. Moscow, 2009.
4. Zherebtsov A.N., Malyshev E.A. Migration law of Russia: textbook. Moscow, 2019.
5. Population: Encyclopedic dictionary / Ed. by Melikyan G.G. Moscow, 1994.
6. Samoilov V.D. State-legal foundations of the migration system of the Russian Federation: educational and methodical manual. Moscow, 2007.
7. Yudina T.N. Migration: dictionary of basic terms: study. allowance. Moscow, 2007. / URL: demographia.ru.
8. Geddes A., Boswell Ch. Migration and Mobility in the European Union / Ed.by Cutts M. Oxford. 2011.
9. Castles S. The politics of exclusion: asylum and the global order // Metropolis. 2008. Vol. 8.
10. Castles S., Miller M. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World // New York: Guilford Press. 1993.
11. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe // London: Sage Publications. 2003.
12. Gibney M.J. The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees // Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
13. De Haas H. Theory of migration: the framework of aspirations and opportunities. 2021. // URL: <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4>.
14. Handbook on Migration Terminology // International Organisation for Migration. 2011. // URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf?language=en.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

SOME PROBLEMS OF LEGAL PERSONALITY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS

DOI: 10.31429/20785836-13-3-56-61

*Табельский Сергей Владимирович
прокурор Краснодарского края*

*Tabelsky Sergey Vladimirovich
Prosecutor of the Krasnodar Territory*

Аннотация: Целью работы выступает изучение явления, претерпевающего эволюционные изменения в теории административного процесса, а именно — субъекта административно-процессуального правоотношения исходя из представлений общей теории права о субъекте