

УДК 342.9:314.7

О СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Сазонова О.А.

В статье рассматривается классификация субъектов административно-правовых отношений в сфере миграции. В ходе рассуждений отмечается, что существует деление субъектов правоотношения на коллективных и индивидуальных. Установлено, что в миграционной сфере действуют некоторые особые субъекты, наделённые специфическими полномочиями. Сделан вывод о том, что круг субъектов административных правоотношений в сфере миграции включает участников, которые характерны только для рассматриваемых общественных отношений, в том числе, вынужденные переселенцы, беженцы, соотечественники и др.

Ключевые слова: субъект, административно-правовые отношения, миграция, миграционная сфера, административно-правовое регулирование.

ABOUT SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN MIGRATION SPHERE

Sazonova O.A.

The article considers a classification of subjects of administrative legal relations in the migration sphere. In a chain of reasoning it is noted that there is a division on collective and individual in the subjects of legal relationship. It is established that some special subjects are given specific authority act. In conclusion, the circle of subjects of administrative legal relationship in the sphere of migration includes participants that characterise only considered public relations, including displaced persons, refugees, compatriots, etc.

Keywords: subject, administrative legal relations, migration, migration sphere, administrative and legal regulation.

Административное право является одной из отраслей российского права, поэтому состав административно-правовых отношений в сфере миграции может быть построен, прежде всего, на общеправовых началах структуры правового отношения. В состав правоотношения входят следующие элементы: субъект, объект и содержание [19, с. 422].

Субъект правоотношений – это публичное образование, организация, индивид, который может выступать в качестве носителя субъективных юридических прав и обязанностей в силу юридических норм [5, с. 166]. Круг субъектов административных правоотношений в сфере миграции, обладающих субъективными правами, юридическими обязанностями, полномочиями, ответственностью для участия в осуществлении публичной управленческой деятельности, достаточно многообразен. В административной правовой науке, исходя из анализа действующего законодательства и выводов теории права, существует деление субъектов правоотношения на коллективных (юридические лица) и индивидуальных (физические лица) [9, с. 366]. Такая классификация субъектов является теоретически обоснованной и не вызывает возражений.

Коллективные субъекты – это организованные, обособленные, самоуправляемые группы лиц, наделённые правами вступать в отношения с другими субъектами в качестве единого публично-правового образования (например, управленческие органы, организации, объединения, коллективы, предприятия и их подразделения). К их числу можно отнести: федеральные органы исполнительной власти (осуществляют контроль и надзор за соблюдением миграционного законодательства); органы исполнительной власти субъектов РФ, их структурные подразделения (реализуют учёт перемещения граждан, регистрацию, оформление трудовых отношений, контроль за пребыванием и проживанием, выдворение за пределы государства и др.); исполнительные органы местного самоуправления (исполняют функции по социальному обустройству и размещению лиц); специальные учреждения федерального (территориального) органа исполнительной власти (осуществляют правоприменительные функции, функции по контролю, надзору

и оказанию государственных услуг в сфере миграции); общественные объединения (предоставляют помощь вынужденным переселенцам); религиозные организации (оказывают духовную помощь соотечественникам); иные организации, осуществляющие деятельность в указанной сфере.

Анализируя современные тенденции по поводу участия различных субъектов в рассматриваемых правоотношениях, важно подчеркнуть, что в сфере миграции действуют некоторые особые субъекты, наделённые специфическими полномочиями. В первую очередь, участниками административных правоотношений в указанной сфере являются *общественные объединения*. В частности, Федеральным Законом от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» [10] предусмотрено: взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней с общественными объединениями по вопросу оказания помощи вынужденным переселенцам (ст. 13); привлечение данных объединений к подготовке предложений по направлениям политики государства в сфере миграции, а также проектов по обустройству и занятости перемещённых лиц (п. 2 ст. 13). Следует отметить, что с целью выявления фактов массовых нарушений правил миграционного учёта иностранными гражданами устанавливается взаимодействие с общественными объединениями на поднадзорной территории [11, п. 2.2].

Вместе с тем *иностранные коммерческие организации* также могут выступать в качестве коллективных субъектов административных правоотношений. Так аккредитованные в РФ в установленном порядке и в уведомительном порядке вставшие на учёт в федеральном органе исполнительной власти, они могут быть субъектами административных правоотношений по контролю и надзору в сфере миграции [11]. Например, приглашение на въезд в Россию для иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности выдается соответствующим органом, в частности, по ходатайству иностранной организации [12, ст. 25, п. 1, пп. г.]; для получения разрешения на работу иностранным гражданам указанная

организация (филиал, представительство или дочерняя организация) представляет в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции необходимые документы [13, ст. 13.5, п. 9].

К коллективным субъектам также следует отнести *общественные наблюдательные комиссии*, представители которых: осуществляют общественный контроль при посещении специальных учреждений МВД России и его территориальных органов, где содержатся иностранные граждане, подлежащие административному выдворению, депортации или реадмиссии (п. 1) [14]; контролируют обеспечение прав человека в местах принудительного содержания [15].

В качестве указанных субъектов можно рассматривать *религиозные организации*, участников деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров, в которых иностранные граждане получают юридические и иные услуги, изучают русский язык, культуру, основы законодательства России [16, п. 4.8]. Российская Федерация, признавая роль религиозных организаций в консолидации соотечественников, содействует социально значимым инициативам религиозных организаций в оказании духовной помощи соотечественникам, сохранении их родных языков и культуры [17, ст. 17, п. 8]. Привлечение к взаимодействию религиозных организаций продиктовано необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с перспективами экономического, социального и демографического развития субъектов РФ (ч. 1) [18, ч. 1].

Индивидуальными субъектами являются граждане (физические лица – граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством), обладающие необходимым объёмом административной правоспособности и дееспособности, позволяющим вступать в административные правоотношения. По мнению учёных, в числе особенностей данных субъектов применительно к административно-правовым отношениям в сфере миграции следует отметить наличие среди них лиц,

обладающих специальным административно-правовым статусом [1, с. 152]. К таковым относятся: беженцы; вынужденные переселенцы; соотечественники; лица, ищущие временное и политическое убежище в РФ; незаконные мигранты и др.

Как следует из обобщения материалов судебной практики, в настоящее время увеличивается количество административных правоотношений, возникающих в связи с обжалованием иностранными гражданами судебных решений в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ [8], а именно: об отказе в совершении некоторых действий, например, в оформлении гражданства России [2]; в выплате соотечественнику единовременного пособия на обустройство [3] и др. Подчеркнём, что формируется практика, связанная с оспариванием в порядке административного судопроизводства решений уполномоченных органов о нежелательности пребывания или проживания иностранного гражданина в России в связи приобретением определённого заболевания [4].

По мнению Т.Я. Хабриевой, субъектом административно-правовых отношений в сфере миграции может стать каждый, так как обладает естественным правом на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Однако такие отношения являются правоотношениями общего характера [21, с. 11]. Как подчеркивает автор, правоотношения становятся миграционными, если в них возникает элемент миграционного качества, т.е. особые права и обязанности человека и соответствующие права и обязанности у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц по отношению к нему [21, с. 11]. В свою очередь А.Н. Жеребцов отмечает, что поскольку данные отношения возникают с обязательным участием органа государственного или муниципального управления (миграционного органа или органа, способствующего управлению миграционными процессами), то по своей правовой природе они являются административно-правовыми отношениями, имеющими свои особенности [6, с. 16].

К специальному административно-правовому статусу относятся

реализуемые в административно-правовых отношениях права и обязанности граждан, находящихся под административной опекой – вынужденные переселенцы [7, с. 131-132]. При этом особенность такой юридической категории, как «статус», предполагает прохождение определенных процедур, регламентирующих начало (приобретение) (ст. 2-5 Закона «О вынужденных переселенцах»), состояние (ст. 6-8) и завершение (утрата или лишение) (ст. 9) статуса. Положение субъекта может зависеть и от того, какой его общий правовой статус, т.е. является ли он гражданином РФ, иностранным гражданином или лицом без гражданства. Общеизвестно, что миграция внутри государства осуществляется на основе равных возможностей свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации для каждого, кто находится на её территории законно.

Отметим, в отличие от прав, принадлежащих гражданину, права иностранного гражданина или лица без гражданства обозначаются в Конституции РФ формулировкой «каждый имеет право...», такие положения относятся и к мигранту. Среди них личные права, принадлежащие ему как личности, определенные политические, социальные, экономические права, которые установлены и могут быть изменены только Российской Федерацией.

Что касается обязанностей, то некоторые из них присущи всем категориям мигрантов, поскольку они вытекают из общего конституционного статуса российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России. Например, обязанность соблюдать Конституцию и законодательство РФ, которая равным образом распространяется на всех лиц, независимо от их статуса и принадлежности к гражданству.

На сегодняшний день законодательство РФ не содержит легальной дефиниции мигранта. Единый подход к сути данного понятия отсутствует как в международном, так и в российском праве. В основе большинства определений есть понимание мигранта – как лица, осуществляющего территориальное перемещение через государственные границы или границы субъектов России,

связанное с изменением места пребывания или жительства, и влекущее изменение правового статуса [20, с. 10], а миграции как некоторого вида такого перемещения и движения населения. Это является одной из основных проблем в области миграционной политики государства. Определение понятия необходимо применительно к целям правового регулирования в сфере миграции и обозначению правового статуса мигранта.

Следует подчеркнуть, что отсутствие общего понятия «мигрант» не препятствует осуществлению правового регулирования статуса отдельных мигрантов, так как в законодательстве закреплены такие дефиниции, как «беженец», «вынужденный переселенец», «лицо, ищущее убежище», «соотечественник». Однако формулирование понятия «мигрант» на законодательном уровне целесообразно для точного определения предмета регулирования миграционного законодательства и круга субъектов административно-правовых отношений, а также для исключения противоречий и пробелов в применении международных и национальных правовых актов и норм, где используются такие понятия.

Согласно ст. 2 Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13], указанных лиц, находящихся на территории РФ, можно разделить на три вида. 1. Временно прибывающие в страну – на основании визы или в безвизовом порядке, получившие миграционную карту и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание. 2. Временно проживающие – получившие в установленном порядке разрешение на временное проживание. 3. Постоянно проживающие – получившие в установленном порядке вид на жительство в Российской Федерации. Данные категории субъектов включают в себя иные, более узкие группы перемещенных лиц, которые имеют свой особенный правовой статус, и таким статусом в Российской Федерации наделены, например, беженцы.

Также, помимо беженцев, необходимо отметить таких субъектов, как вынужденные переселенцы, лица, ищущие убежище, соотечественники. Указанные лица прибывают в Россию по различным основаниям и с

разнообразными целями, но в дальнейшем они желают, могут и стремятся приобрести российское гражданство, интегрироваться в новое общество и стать полноценными гражданами РФ (в отличие от трудовых или незаконных мигрантов, которые приезжают в страну в основном для трудоустройства).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что круг субъектов административных правоотношений в сфере миграции имеет определённую специфику, и помимо коллективных субъектов включает также индивидуальных участников, которые характерны только для рассматриваемых общественных отношений, а именно – вынужденные переселенцы, беженцы, соотечественники, лица, получившие временное и политическое убежище и др.

Список литературы:

1. Административное право России: учебник / Под. Ред. Н.М. Кони́на и Ю.Н. Стари́лова. – 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 784 с.
2. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.06.2015 № 33-8915/2015 по делу № 2-574/2015 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/36A7ZKL> (дата обращения: 15.11.2019).
3. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 17.01.2013 по делу № 33-204 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/2EfsC2Q> (дата обращения: 15.11.2019).
4. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11.05.2016 по делу № 33а-8316/2016 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/34nlVpW> (дата обращения: 15.11.2019).
5. Бошно С.В. Правоведение: основы государства и права: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2017. 533 с.
6. Жеребцов А.Н. Современные проблемы административно-правового регулирования миграционных правоотношений // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 4 (23). С. 16-20.

7. Ильченко О.А. К дискуссии об определении понятия и административно-правового статуса соотечественников за рубежом // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 131-137.

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2019. № 30. Ст. 4099.

9. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2019. 506 с.

10. О вынужденных переселенцах: Федеральный Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-I (в ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; 2018. № 53 (часть I). Ст. 8454.

11. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции: Приказ Генеральной прокуратуры России от 01.07.2015 № 343 (ред. от 21.06.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/38Eqm35> (дата обращения: 15.11.2019).

12. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 17.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2018. № 31. Ст. 4859.

13. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2019. № 31. Ст. 4416.

14. О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий специальных учреждений МВД России и его территориальных органов, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: Проект Приказа МВД

России [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/2so4NTY> (дата обращения: 15.11.2019).

15. О проекте Федерального закона № 430936-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"»: Решение Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций от 04.04.2011 № 89 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/36x791x> (дата обращения: 15.11.2019).

16. О Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в г. Санкт-Петербурге: Постановление Правительства г. Санкт-Петербурга от 19.12.2013 № 1008 (ред. от 19.09.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс [сайт]. 2019. URL: <http://bit.ly/2LUfrbS> (дата обращения: 15.11.2019).

17. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670; 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4036.

18. Об утверждении концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 г.: Распоряжение Правительства Белгородской области от 02.12.2013 № 594-рп [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [сайт]. 2018. URL: <https://goo.gl/KVxaNk> (дата обращения 15.11.2019).

19. Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев А.Ю. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 516 с.

20. Плюгина И.В. Конституционные основы правового регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. М, 2008. 25 с.

21. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. 490 с.

Сведения об авторе:

Сазонова Оксана Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права Белгородского университета кооперации, экономики и права (Белгород, Россия).

Data about the author:

Sazonova Oxana Alexandrovna – Candidate of Legal Sciences, Senior lecturer of Administrative and Financial Law Department, Belgorod University of Cooperation, Economics and Law (Belgorod, Russia).

E-mail: Nature_11@mail.ru.