

DOI 10.25799/NI.2023.97.33.009

УДК 340.1:342.9

## К вопросу о принципах правового регулирования миграционных процессов

**А.В. Куракин,**

доктор юридических наук, профессор  
Департамента международного и публичного права  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
профессор  
Россия, Москва  
kurakinaleksey@gmail.com

**Е.Г. Дудин,**

магистрант Университета прокуратуры Российской Федерации  
Россия, Москва  
dudin73@bk.ru

*Статья посвящена принципам правового регулирования миграционных процессов. Авторы отмечают, что в систему правового регулирования миграционных отношений входят нормы международного права и предписания различной отраслевой принадлежности. В этой связи в процесс регулирования миграционных отношений включены как общие принципы права, так и отраслевые и межотраслевые. Все они взаимосвязаны и дополняют друг друга.*

*Ключевые слова:* принципы права, законность, права человека, миграция, незаконная миграция.

Миграционные процессы — объективная реальность современного мира; вследствие осуществления миграции происходит социальное и экономическое развитие, идет рассредоточение трудовых ресурсов по странам и регионам, и перемещение их туда, где они востребованы. Миграция помогает людям реализовать свои личные и социальные потребности и запросы, а также решить самые различные проблемы.

Позитивный аспект миграции очевиден, однако в структуре различных миграционных процессов, происходящих как на национальном, так и наднациональном уровне, помимо позитивного компонента есть еще и деструктивная составляющая, представляющая собой нелегальную миграцию, а также перемещением товаров и веществ, оборот которых ограничен или запрещен. Нелегальная миграция связана с самими разными криминальными проявлениями, сексуальной эксплуатацией, похищением и торговлей людьми.

В этой связи выстраивается система миграционной безопасности, которая призвана обеспечить режим правопорядка как на национальном уровне регулирования миграционных процессов, так и наднациональном уровне осуществления передвижения людей. Правовое регулирование миграционных процессов носит обязательный характер и направлено на упорядочение процесса миграции людей, а также на обеспечение безопасности личности, общества и государства. Каждое государство стремится создать стабильную систему правового регули-

рования миграционных процессов, используя для этого охранительные, разрешительные, а также стимулирующие правовые средства. В основе стабильности миграционной системы лежат принципы, которые определяют узловые моменты в деле регулирования перемещения людей.

Рассмотрим институциональные и функциональные качества принципов правового регулирования миграционных процессов. Традиционно принципы определяются как основополагающие положения. Е.В. Скурко отмечает, что «практически все ученые, обращавшиеся к исследованию правовых принципов, в целом едины в понимании категории “принцип права”. Так, принципы права — это исходные определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права» [11, с. 55].

Нравственный аспект принципов права проявляется в гуманистических основах правового регулирования, а также в учете целого ряда социальных обстоятельств. Принципы права — это обобщенное выражение сущности того или иного явления, которое обладает необходимой функциональностью, а также объективно отражает те или иные социальные процессы, а в нашем случае — связанные с правовым регулированием миграции людей. По своей функциональности принцип должен закреплять определенный стандарт, которому должна соответствовать та или иная деятельность.

<sup>1</sup> Статья подготовлена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

Категория, которую называют «принципом», изначально может носить неправовой характер, но, учитывая ее социальную важность, а также практический аспект, эта категория постепенно приобретает характер правового императива, т. е. становится обязательной категорией, которую нужно учитывать при регулировании соответствующих отношений.

Нужно сказать, что далеко не всякая важная категория или положение может получить статус принципа. Чтобы стать принципом, соответствующее положение должно носить обобщающий характер, и из данного положения можно было бы выделить предписания частного характера. В этой связи можно сделать вывод о том, что в основе регулирования миграционных процессов лежат базовые конституционные положения, а из них следуют предписания более «мелкого» характера, в которых содержится непосредственно механизм реализации Конституции РФ и действующего миграционного законодательства. Нужно также отметить, что принципы правового регулирования миграционных процессов органично соединяют положения объективного и субъективного характера. Такой подход предопределяется различными политико-правовыми факторами, а также тем обстоятельством, что в регулировании миграционных процессов принимают участие различные субъекты, которые по-разному могут оценивать объективную реальность. Кроме того, в регулировании миграционных процессов могут быть допущены определенные ошибки, что, безусловно, отразится на эффективности функционирования миграционной системы.

Иногда принципы права ассоциируются с мировоззрением, а также целями правового регулирования, и такой подход заслуживает внимания. Обусловлено это тем, что перед миграционным законодательством и миграционной системой в целом стоят разные цели. Данные цели, например, касаются равномерного распределения населения по территории страны, привлечения на рынок труда наиболее квалифицированных и законопослушных мигрантов, а также возвращение в страну соотечественников, проживающих за пределами государства, и др. Исходя из обозначенного подхода, В.М. Ведяхин писал, что «под принципами права понимаются положения теории, мировоззрения или деятельности. Кроме того, принципы права указывают на цели правового регулирования, дают ему общие направления, а также предопределяют основные тенденции регулирования тех или иных общественных отношений; в этой связи принципы права являются элементом правовой системы» [3, с. 27].

Правовое регулирование миграционных отношений достаточно политизировано, и на приоритеты миграционной политики оказывают влияние различные факторы далеко неправового характера. Однако независимо от содержания политико-правовых факторов главными целями регулирования миграции являются обеспечение правопорядка в миграционной системе, а также достижение баланса в деле развития и сочетания различных миграционных процессов. В научной литературе указывается на сочетание различных отраслевых принципов регулирования миграционных процессов. В этой связи нужно согласиться с А.Н. Сандугеем, который подчеркивает, что «государственная политика в сфере миграции опирается на общие принципы права, а также отраслевые и межотраслевые принципы. Кроме того, данное регулирование учитывает международные принципы и стандарты, действующие в данной сфере» [10, с. 240].

В свою очередь А.А. Савченко, раскрывая особенности регулирования миграционных процессов, в систему исследуемых принципов включил «принцип избирательности и принцип социальной справедливости, принцип равноправия и принцип национальной безопасности, принцип научности, принцип достоверности и гласности, принцип законности, принцип обеспечения прав и свобод» [9, с. 14].

В принципах правового регулирования миграционных процессов закрепляются наиболее важные положения, которые должны отвечать как частным, так и публичным интересам. Так, Е.А. Мишняева пишет, что «регулирование миграционных процессов осуществляется на единых принципах, тем не менее, имеют место и особенности, предопределенные факторами, детерминирующими тот или иной миграционный поток, а также особенностями внешней и внутренней, легальной или нелегальной миграции» [7, с. 3].

В Федеральном законе от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закрепляется, что миграционный учет основывается на таких принципах, как свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; защита государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства основана на законности и соблюдении норм международного права. При этом важно сочетание интересов личности, общества и государства, а также обеспечение национальной безопасности и защита иных национальных интересов Российской Федерации (ст. 4).

Правовое регулирование миграционных отношений по своей природе носит публичный характер. В системе регулирования миграции людей задействованы предписания международно-правового характера, нормы Конституции РФ относительно права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также предписания административно-правового характера. В этой связи принципы правового регулирования миграционных процессов по большей своей части имеют административно-правовую природу. Как отмечает В.А. Юсупов, «принципы административного права — это основные начала (комплексы идей), характеризующие его содержание, а также закрепляющие закономерности развития и определяющие механизм действия административно-правового регулирования управленческих отношений» [13, с. 33].

Нормы административного права регулируют управленческие отношения, и некоторые из них касаются вопросов миграции. При этом нельзя забывать еще об одном пласте правоотношений, возникающих в ходе регулирования миграции людей: это отношения полицейского характера. Данные отношения связаны с обеспечением правопорядка в миграционной системе, а также с вопросами контроля и надзора за передвижением людей. В этой связи одним из принципов правового регулирования миграционных процессов является принцип безопасности. Рассматриваемый принцип касается миграционных процессов как внутреннего, так и внешнего характера. Функциональность принципа безопасности миграционных отношений очень важна: это обусловлено защитой национальных интересов, а также охраной прав и свобод граждан. Как верно отмечает М.А. Добыш, «сегодня незаконная миграция создает реальную угрозу безопасности, правам и свободам граждан, общественному порядку. Обусловлено это тем, что нелегальные мигранты не поддаются государственному учету, во многом исключены из системы официального трудоустройства, налогообложения и социальной защиты государства, что, в свою очередь, вовлекает их в теневой сектор экономики» [4, с. 21].

Таким образом, организация несанкционированной миграции представляет опасность для любого правопорядка, подрывает основы миграционной системы, а также не позволяет миграции в целом выполнять свои экономические и социальные функции. В связи с этим принцип безопасности осуществления миграции играет важную роль в деле правового регулирования миграционных процессов.

Среди принципов правового регулирования миграционных процессов важно учитывать

принцип охраны и защиты прав граждан. Как отмечает В.М. Решетин, «центральным институтом в системе миграционных отношений является человек с присущими ему правами» [8, с. 3]. Важность данного принципа обусловлена тем, что мигранты из других стран достаточно быстро осваиваются в стране пребывания, образуют свои диаспоры, которые постепенно начинают отстаивать свои экономические интересы, вытеснять с рынка труда местное население, что в результате создает угрозу правопорядку и безопасности. Между мигрантами и местным населением могут возникать конфликты на национальной почве, нелегально пребывающие в стране мигранты совершают преступления и административные правонарушения. В этой связи принцип охраны и защиты прав и свобод граждан при осуществлении миграционных процессов имеет существенное значение; без соблюдения данного принципа эффективность осуществления миграционного процесса минимальна.

В вопросах регулирования миграционных процессов, как уже ранее отмечалось, важно учитывать также принцип свободы передвижения, однако нужно помнить, что свобода передвижения может быть ограничена в случаях, прямо предусмотренных законом.

Следует отметить, что целый ряд общих принципов, задействованных в механизме правового регулирования миграционных процессов, взаимосвязаны.

Исследователи справедливо отмечают, что «в современных условиях законность и соблюдение прав человека тесно взаимосвязаны. Эти явления отличает многоплановость и особая социальная «емкость»» [6]. Игнорирование принципа законности при организации миграционного процесса нарушает права и свободы граждан, которые проживают в соответствующем государстве или регионе. Таким образом, одним из ключевых принципов регулирования миграционных процессов является принцип законности. С учетом функциональности данного принципа остановимся на его содержании несколько подробнее. Нужно отметить, что законность является общеправовым принципом, а все другие принципы его логически дополняют. Законность как принцип правового регулирования миграционных процессов складывается не автоматически. Законность — это результат целенаправленной работы органов государственной власти и управления, при чем различной функциональности. Как отметил в свое время В.М. Лесной, «законность не существовала извечно. Впервые этот термин встречается в зарубежной литературе, в которой содержалась критика феодальных порядков» [5, с. 10].

Современный принцип законности функционально пронизывает весь миграционный процесс и касается всех его элементов. Учитывая это, законность рассматривается в нескольких аспектах. В.С. Афанасьев отмечает, что «законность рассматривается как всеобщее соблюдение и точное исполнение норм права. Законность также трактуется как принцип, а также требование или режим соблюдения правовых норм. Кроме того, законность определяется как метод руководства обществом» [1, с. 36]. Законность как принцип правового регулирования тесным образом связана не только с правовыми, но и с неправовыми категориями, которые также важны в деле регулирования миграционных процессов. Так, законность достаточно часто ассоциируется с такой социальной категорией, как справедливость. Как отмечает О.К. Биктасов, «в обыденных представлениях людей право, а также закон всегда увязывается со справедливостью. Справедливость является абстрактным выражением права, а поэтому эффективность действия любого закона зависит от справедливости его правовых предписаний» [2, с. 3].

При обеспечении законности иногда возникает конфликт целесообразности и законности осуществления тех или иных действий. Порой может казаться, что целесообразное действие наиболее эффективно, но эффективно оно может быть только в том случае, если оно в полной мере отвечает требованию законности. В этой связи прав М.С. Строгович, отметивший в свое время, что «законность и целесообразность не должны противопоставляться друг другу, целесообразность учитывается и реализуется в рамках законности, а также с соблюдением законности» [12, с. 13].

Еще одним важным принципом правового регулирования миграционных процессов является принцип защиты национальных интересов. Данный принцип проявляет себя в нескольких аспектах. Во-первых, миграционная политика адекватно должна отражать национальные интересы: страна должна быть открыта только для тех мигрантов, в которых она прямо и непосредственно заинтересована. В этой связи в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208) справедливо отмечается, что одной из основных задач в деле экономического регулирования является «оптимизация потоков трудовой миграции исходя из потребностей национальной экономики». Во-вторых, при регулировании миграционных процессов государство оставляет за собой право принимать решение о нежелательности пребывания в стране тех или иных мигрантов, а также в слу-

чае совершения ими противоправных деяний принимать решения о депортации или административном выдворении за пределы страны иностранных граждан и лиц без гражданства. Государство заинтересовано в притоке в экономику иностранной квалифицированной рабочей силы; кроме того, государство осуществляет политику по возвращению соотечественников, проживающих за пределами нашей страны. Все эти и ряд иных обстоятельств отвечают национальным интересам в деле правового регулирования миграционных процессов.

При регулировании миграционных процессов должны использоваться достижения науки и техники, которые призваны помочь сбалансировать различные миграционные процессы, определить приоритеты в деле развития миграционной политики, а также противодействовать проникновению в нашу страну нелегальных мигрантов. Ключевые позиции государственного регулирования миграционных правоотношений определяются в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы (утв. указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622). В данном документе, в частности, отмечается, что «современные тенденции в сфере миграции обусловлены экономическими и социальными факторами». Нужно также отметить при этом, что современная миграция детерминирована политическими обстоятельствами, а также ситуациями природного и техногенного характера. В этом случае можно говорить о вынужденной миграции, и тогда должны учитываться принципы чрезвычайного характера, адекватно отражающие соответствующие обстоятельства. При появлении беженцев и временных переселенцев их статус определяется как нормами международного права, так и национальным законодательством. Данная категория людей образует специфический миграционный процесс, который нуждается в особом правовом регулировании.

В заключение отметим, что правовое регулирование миграционных процессов носит сложный характер; в систему данного регулирования включены нормы международного права, а также предписания различной отраслевой принадлежности. В этой связи принципы, которые положены в основу регулирования миграции, также имеют различную отраслевую окраску. В систему принципов правового регулирования миграционных отношений включены принципы международного права, принципы конституционного права; особыми свойствами и качествами обладают принципы административного права; все вышеназванные принципы взаимосвязаны и дополняют друг друга.

## Список литературы

1. *Афанасьев, В.С.* Советское правовое государство и проблемы теории законности / В.С. Афанасьев // Проблемы формирования социалистического правового государства : труды Академии МВД СССР. М., 1991. С. 35—43.
2. *Биктасов, О.К.* Справедливость и законность в деятельности органов внутренних дел (теоретические проблемы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.К. Биктасов. СПб., 1994. 17 с.
3. *Ведяхин, В.М.* Принципы правового регулирования рыночных отношений / В.М. Ведяхин // Правоведение. 1995. № 6. С. 27—37.
4. *Добыш, М.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Добыш. М., 2012. 30 с.
5. *Лесной, В.М.* Советская социалистическая законность / В.М. Лесной. М., 1959. 62 с.
6. *Мехович, А.М.* Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел / А.М. Мехович, А.С. Мордовец, А.В. Силантьева // Правоведение. 1999. № 3. С. 154—164.
7. *Мишняева, Е.А.* Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Мишняева. М., 2019. 32 с.
8. *Решетин, В.М.* Обеспечение и защита прав человека в области миграции: государственно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Решетин. Волгоград, 2005. 29 с.
9. *Савченко, А.А.* Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации (теоретический и историко-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Савченко. М., 2009. 30 с.
10. *Сандугей, А.Н.* Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования) / А.Н. Сандугей. М., 2018. 258 с.
11. *Скурко, Е.В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика / Е.В. Скурко // Правоведение. 2006. № 2. С. 55—61.
12. *Строгович, М.С.* Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права / М.С. Строгович. М. : Мысль, 1966. 64 с.
13. *Юсупов, В.А.* Теория административного права / В.А. Юсупов. М., 1985. 160 с.

## References

1. Afanasiev, V.S. Soviet legal state and problems of the theory of legality / V.S. Afanasiev // Problems of the formation of a socialist legal state. M., 1991. P. 35-43.
2. Biktasov, O.K. Justice and legality in the activities of internal affairs bodies (theoretical problems): author. dis. ... cand. legal sciences / O.K. Biktasov. SPb., 1994. 17 p.
3. Vedyakhin, V.M. Principles of legal regulation of market relations / V.M. Vedyakhin // Jurisprudence. 1995. No. 6. P. 27-37.
4. Dobysh, M.A. Prosecutor's supervision over the execution of laws in the field of migration: author. dis. ... cand. legal sciences / M.A. Dobysh. M., 2012. 30 p.
5. Lesnoy, V.M. Soviet socialist legality / V.M. Forest. M., 1959. 62 p.
6. Mekhovich, A.M. Legitimacy and respect for human rights in the activities of internal affairs bodies / A.M. Mekhovich, A.S. Mordovets, A.V. Silantieva // Jurisprudence. 1999. No. 3. P. 154-162.
7. Mishnyaeva, E.A. Administrative and legal regulation of internal migration in the Russian Federation: author. dis. ... cand. juridical sciences / E.A. Mishnyaeva. M., 2019. 32 p.
8. Reshetin, V.M. Ensuring and protecting human rights in the field of migration: the state-legal aspect: author. dis. ... cand. legal sciences / V.M. Reshetin. Volgograd, 2005. 29 p.
9. Savchenko, A.A. Legal regulation of migration processes in the Russian Federation (theoretical and historical and legal aspects): author. dis. ... cand. legal sciences / A.A. Savchenko. M., 2009. 30 p.
10. Sandugey, A.N. State administration in the field of migration (problems of theory and legal regulation) / A.N. Sandugey. M., 2018. 258 p.
11. Skurko E.V. Legal principles in the legal system, the system of law and the system of legislation: theory and practice / E.V. Skurko // Jurisprudence. 2006. No. 2. P. 55-61.
12. Strogovich, M.S. Socialist legality, the rule of law and the application of Soviet law / M.S. Strogovich. M., 1966. 64 p.
13. Yusupov, V.A. Theory of administrative law / V.A. Yusupov. M., 1985. 160 p.

## To the Question of the Principles of Legal Regulation of Migration Processes

**Kurakin A.V.,**

Doct. in Law, Prof., Prof. of Dept.  
of International and Public Law  
at Financial University under the Government  
of Russian Federation  
Russia, Moscow  
*kurakinaleksey@gmail.com*

**Dudin E.G.,**

Master Student  
of the University of Prosecutor's Office of Russian Federation  
Russia, Moscow  
*dudin73@bk.ru*

*The article is devoted to the principles of legal regulation of migration processes. The authors note that the system of legal regulation of migration relations includes the norms of international law and prescriptions of various branches of industry. In this regard, the process of regulating migration relations includes both general principles of law, as well as sectoral and intersectoral ones. All of them are interconnected and complement each other.*

**Keywords:** principles of law, legality, human rights, migration, illegal migration.