

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2809>

**НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА МИГРАЦИОННОГО
ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

И. Н. Озеров, О. В. Катаева

*Белгородский юридический институт МВД России
имени И. Д. Путилина*

Поступила в редакцию 20 марта 2020 г.

Аннотация: анализируется законодательство, регулирующее миграционные отношения в современной России. Делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования нормативных правовых основ миграционного правопорядка в Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционные процессы, миграционный кризис, миграционный правопорядок, миграционное законодательство, юридическая ответственность.

Abstract: the article analyses the legislation regulating migration relations in modern Russia. The authors conclude that it is necessary to improve the normative legal framework for migration legal order in the Russian Federation.

Key words: migration processes, migration crisis, migration legal order, migration legislation, legal liability.

Стабильность миграционной ситуации в государстве во многом зависит от качества правового регулирования, а также практического применения миграционного законодательства. При этом правоприменение миграционного законодательства нередко поднимает проблему необходимости внесения изменений в действующие нормативные правовые акты¹, вследствие чего совершенствование нормативной правовой базы миграционного правопорядка приобретает все большее значение². Проблема правового регулирования миграции, актуальная в настоящее время для всех развитых государств мира, продолжает оставаться актуальной и для России³.

217

¹ См.: Мукомель В. И., Григорьева К. С. Новации в российском миграционном законодательстве в контексте правоприменения // Миграционное право. 2016. № 2, 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Прудников А. С. Пути совершенствования законодательства в сфере миграции // Административное право и процесс. 2018. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Дегтярева Л. Н., Дудин Н. М. Некоторые проблемы законодательства в сфере миграции : конституционно-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основу отечественного нормативного правового регулирования миграционных правоотношений составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ и нормативные правовые акты МВД России, регулирующие вопросы миграции.

Право на свободу передвижения в Российской Федерации признается одним из важнейших прав человека, вокруг его признания формируется весь массив актов миграционного законодательства⁴. В ст. 27 Конституции РФ закреплено право каждого, кто законно находится на территории страны, на выбор места пребывания и места жительства. Каждый имеет право на выезд из Российской Федерации, а граждане России – право на беспрепятственное возвращение обратно. При этом необходимо отметить, что законность нахождения лица на территории Российской Федерации гарантирует ему это право⁵ в соответствии с международно-правовыми стандартами.

Общепризнанные принципы и нормы международного права играют огромную роль в регулировании отношений в сфере миграции, поскольку все государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны соблюдать и защищать общепризнанные права человека и основные свободы в соответствии с международными нормами по правам человека.

Так, ст. 13 Всеобщей декларации прав человека провозглашено право каждого на свободное передвижение и выбор места жительства в любом государстве, а также право покидать территорию любой страны и на возвращение в свою страну⁶.

Гарантия права каждого, кто законно находится на территории какого-либо государства, на свободное передвижение в пределах страны, и право покидать любую страну, включая свою собственную, задекларировано также в ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах⁷. Ограничение этих прав допускается только в исключительных, установленных законом случаях. Кроме того, никто не может быть произвольно лишен права въезжать на территорию своей страны.

На международном уровне исследуемое право закреплено также в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных

⁴ См.: Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения. М., 2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Миролюбова С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.

⁶ Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свободах человека⁸, где подчеркивается недопустимость его ограничения, кроме предусмотренных законом случаев в интересах, прежде всего, обеспечения национальной безопасности.

На территории Российской Федерации сегодня действует ряд законодательных актов, затрагивающих в той или иной степени отношения в сфере миграции, а также имеющих непосредственное отношение к вопросам миграции.

В их числе необходимо отметить Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», положения которого напрямую относятся к регулированию миграционных отношений, в частности порядок пересечения Государственной границы, а также пропуск через нее лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Характеризуя значимость рассматриваемого нормативного правового акта для регулирования миграционных отношений и установления миграционного правопорядка, необходимо, однако, отметить, что принят он был в начале 90-х гг. прошлого столетия в отличных от существующих ныне правовых, политических и социально-экономических условиях. В настоящее время отечественными учеными высказывается идея о принятии нового законодательного акта в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации в целях приведения федерального законодательства в соответствие с современной миграционной ситуацией.

Особое значение для регулирования процессов миграции в Российской Федерации имеет Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁹, в котором регламентированы:

- правила выезда гражданина Российской Федерации из страны;
- въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- требования к осуществлению порядка транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию государства.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. констатируется, что в 2012–2017 гг. в стране была проведена значительная правотворческая работа, результаты которой выразились в конкретизации и расширении перечня оснований неразрешения или ограничения въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и продление сроков таких ограничений. Эти инструменты правового регулирования миграционных процессов сыграли значительную роль в укреплении миграционного правопорядка в стране.

Что касается режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России¹⁰, то его порядок детально регламентирован в Федеральном

М. Н. Озеров, О. В. Катасева. Нормативная правовая основа...

⁸ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека : заключена в Минске 26 мая 1995 г. // Рос. газета. 1995. 23 июня.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Козлов В. Ф. Административно-правовые средства обеспечения миграционной безопасности России // Административное право и процесс. 2018. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹¹. В нем нашли отражение особенности административно-правового статуса временно пребывающих и временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан, а также иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации. Кроме того, в этом нормативном правовом акте закреплены виды документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации, освещены основные вопросы, касающиеся порядка передвижения иностранных граждан в пределах Российской Федерации.

Необходимо отметить, что институты временного проживания иностранных граждан и постоянного проживания иностранных граждан в Российской Федерации постоянно совершенствуются. Так, 1 ноября 2019 г. вступил в законную силу Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство»¹². Разработка и принятие вышеуказанного нормативного правового акта – широкий демократический шаг в сторону упрощения порядка получения разрешительных документов отдельными категориями иностранных граждан и лиц без гражданства, в привлечении которых государство заинтересовано.

Эффективной формой государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации является миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, поэтому важнейшее место в отечественном миграционном законодательстве занимает Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹³. Им регламентированы миграционно-правовые отношения по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, в связи с чем можно обоснованно считать его одним из основных элементов системы поддержания миграционного правопорядка в стране.

В последние годы происходит постоянное совершенствование этого института в Российской Федерации¹⁴. Так, упрощен порядок пребывания высококвалифицированных специалистов и членов их семей на территории Российской Федерации, которые освобождаются от обязанности становиться на миграционный учет в течение 90 дней со дня въезда в страну,

¹¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал рос. права. 2018. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в то время как по общему правилу этот срок составляет 7 рабочих дней. Кроме того, Договор о Евразийском экономическом союзе¹⁵, подписанный Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией, к которому присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика, предусматривает для граждан этих государств, прибывших в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию России, а также членов их семей в течение 30 суток с даты въезда освобождение от обязанности регистрации (постановки на учет).

В целях повышения эффективности государственно-правового регулирования миграционных отношений в стране необходимо дальнейшее принятие мер по развитию института миграционного учета иностранных граждан в Российской Федерации путем расширения преференций для категорий иностранных граждан, востребованных государством, с одной стороны, и ужесточения ответственности в отношении нарушителей установленных правил – с другой.

Особую роль в правовом регулировании миграционных отношений в Российской Федерации играют кодифицированные нормативные правовые акты, осуществляющие комплексное нормативное регулирование вопросов юридической ответственности за правонарушения, в том числе в сфере миграции, такие как Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Так, в настоящее время ряд норм УК РФ устанавливает ответственность за совершение преступлений в сфере миграции: незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации – ст. 322; организация незаконной миграции – ст. 322.1; фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.2; фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации – ст. 322.3.

За последние годы уголовно-правовой инструментарий регулирования в сфере миграции значительно усовершенствован¹⁶. Установлена уголовная ответственность за пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами, въезд которым в страну не разрешен, а также за фиктивную постановку иностранных граждан на миграционный учет, значительно повышены санкции за организацию незаконной миграции.

¹⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции – сложное и многогранное правовое явление, эффективно обеспечивающее поддержание миграционного правопорядка. В КоАП РФ нормы, устанавливающие ответственность за нарушения в сфере миграции, в основном содержатся в главе 18 КоАП РФ «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации»¹⁷.

В настоящее время ведется активная работа по совершенствованию административно-деликтного законодательства в сфере миграции: установлена ответственность в отношении приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по обеспечению приглашенных иностранных граждан (материальному, медицинскому и жилищному), а также за предоставление при оформлении документов на въезд заведомо ложных сведений о цели въезда в страну иностранных граждан.

Однако необходимо учитывать, что только лишь ужесточение законодательства не может решить задачу укрепления миграционного правопорядка в стране¹⁸. Необходим гибкий дифференцированный подход к установлению юридической ответственности за правонарушения в сфере миграции, предусматривающий более мягкие меры наказания за впервые совершенные административные правонарушения. Так, за такого рода правонарушения, выявленные в ходе осуществления государственного контроля (надзора) либо муниципального контроля, предусмотрена замена административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение (ст. 4.1.1 КоАП РФ). Данное законодательное нововведение распространяется на лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, а также их работников.

Необходимо отметить, что особую роль в формировании отечественного законодательства, регулирующего правоотношения в сфере миграции, играют нормативные правовые акты, имеющие стратегический, концептуальный характер регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Сегодня такие позитивные факторы, как устойчивость социально-экономического положения, сохранение исторических и культурных связей народов государств – участников СНГ, взаимные безвизовые поездки, создание Евразийского экономического союза, послужили предпосылками формирования Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержден-

¹⁷ Норма, закрепленная в ст. 19.27 «Предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета», содержится в главе 19 КоАП РФ.

¹⁸ См.: Григорьева К. С., Мукомель В. И. Задачи и реализация реформ миграционного законодательства : пресечение незаконной миграции, укрепление правопорядка (окончание) // Миграционное право. 2018. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ной Президентом РФ 31 октября 2018 г. Ее принятие стало знаковым событием в становлении отечественной политики в области миграции и очередной вехой процесса демократического развития миграционной деятельности страны, а задекларированные в ней принципы миграционной стратегии в дальнейшем находят свое отражение в нормативных правовых актах отечественного права.

Проведенный анализ нормативных правовых основ миграционного правопорядка в Российской Федерации позволяет с уверенностью говорить о том, что в государстве создана необходимая правовая база регулирования миграционных отношений, которая сегодня активно развивается¹⁹. Поскольку дальнейшее совершенствование миграционного законодательства – одно из наиболее актуальных и важных направлений отечественной миграционной политики, создающее основу миграционного правопорядка в Российской Федерации, необходимо точно и четко ставить стратегические цели миграционной политики²⁰.

¹⁹ См.: Зуева А. С., Хабибуллин А. Г. Задачи и функции современной российской государственности в сфере миграционной политики // Миграционное право. 2016. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Никитина Е. Е. Законодательство о гражданстве и совершенствование миграционной политики Российской Федерации // Журнал рос. права. 2019. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина

Озеров И. Н., кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, заместитель начальника БелЮИ МВД России имени И. Д. Путилина (по научной работе)

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции

E-mail: belui@mvd.ru

Belgorod Legal Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs named after I. D. Putin

Ozerov I. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Police Colonel, Deputy Head

Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Management and Administrative Activities of the Agencies of Internal Affairs, Police Colonel

E-mail: belui@mvd.ru