

Совершенствование механизма правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: современные тенденции

The Process of Improving the Mechanism of Legal Regulation of Migration Processes in the Russian Federation: Modern Trends

Владимир Иванович Евтушенко,

доктор юридических наук,

заместитель начальника

Управления по делам архивов Белгородской области,

профессор кафедры административного права и процесса

Юридического института Белгородского государственного

национального исследовательского университета,

г. Белгород, Россия

e-mail: 77712@live.ru

Vladimir I. Evtushenko,

Dr. Sci. (Law),

Deputy Head of the Department for Archives of the Belgorod Region,

Professor of the Department of Administrative

Law and Procedure of the Law Institute

of the Belgorod State National Research University,

Belgorod, Russia

e-mail: 77712@live.ru

© Евтушенко В. И., 2024

DOI: 10.17803/2587-9723.2024.7.023-028

Аннотация. Совершенствование механизма правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации в целом направлено на решение двух основных задач, стоящих перед государством в сфере вынужденной внутренней миграции. Первая задача — решение вопросов защиты гражданского населения, с которыми сталкивается Российская Федерация после начала специальной военной операции. Делается вывод, что наиболее рациональным будет решение этих вопросов не в рамках норм международного гуманитарного права и применения Женевских конвенций ООН 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним, а на основе давно сложившегося в Российской Федерации законодательного механизма правового регулирования защиты гражданского населения в зонах вооруженных конфликтов, оказания помощи лицам, бежавшим из районов боевых действий и адаптации их, временно или постоянно, на новом месте жительства, который закреплен в Законе РФ «О вынужденных переселенцах». Вторая основная задача в сфере правового регулирования миграционных процессов в рамках противодействия внешним угрозам нашей государственности — проведение более жесткой, миграционной политики. Необходимость применения данных мер в полном объеме стала злободневной после ряда террористических актов, которые были организованы за пределами нашего государства и исполнены въезжающими на территорию нашей страны иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Ключевые слова: вынужденный переселенец, внутриперемещенное лицо, вынужденный мигрант, защита гражданского населения, правовой статус, адаптация, специальная военная операция, иностранный гражданин, лицо без гражданства, высылка, реестр контролируемых лиц

Abstract. The process of improving the mechanism of legal regulation of migration processes in the Russian Federation mainly meets the need to solve two main problems currently facing the state. The first problem in the area of forced internal migration is the need to solve issues of protecting the civilian population, which the Russian Federation faces after the start of the Special Military Operation. It is concluded that the most rational solution would be not within the framework of international humanitarian law and the application of the UN Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols

thereto, but within the framework of the long-established legislative mechanism of legal regulation of the protection of the civilian population in armed conflict zones in the Russian Federation, providing assistance to persons who fled from combat areas and their adaptation, temporarily or permanently, to a new place of residence, enshrined in the Law of the Russian Federation "On Forced Migrants". The second main problem facing the Russian Federation in the sphere of legal regulation of migration processes in the context of countering external threats to our statehood is the need to pursue a tougher, and sometimes more severe, migration policy. The need to apply these measures in full became urgent after a number of terrorist attacks that took place, which were organized outside our state and carried out by foreign citizens and stateless persons entering our country.

Keywords: forced migrant, internally displaced person, forced migrant, protection of civilians, legal status, adaptation, Special Military Operation, foreign citizen, stateless person, expulsion, register of controlled persons

Состояние механизма правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе и его дальнейшее совершенствование в основном направлено на решение основных задач, стоящих перед государством. Это, во-первых, обеспечение процесса безопасной миграции из зоны специальной военной операции населения, которому угрожает опасность, предоставление жилья людям, которые его потеряли или не могут вернуться на место своего постоянного проживания¹.

Задача носит достаточно глобальный характер, так как связана с необходимостью решения проблем большого количества вынужденных мигрантов из зоны проведения специальной военной операции. Так, к концу 2022 г. на территорию России мигрировало около 500 тыс. граждан Украины, 493 тыс. человек, проживавших в Донецкой и Луганской Народных Республиках, в том числе более 100 тыс. детей. По данным территориальных органов Министерства внутренних дел РФ, было развернуто более 800 пунктов временного размещения, которые приняли около 25 тыс. чел., в том числе 10,5 тыс. детей².

При решении таких вопросов необходимо учитывать еще один аспект. Вынужденное проведение Россией специальной военной операции на территории Украины приводит к миграции в больших масштабах и значительному числу вынужденных мигрантов. Особенностью данного миграционного процесса является его скоротечность и экстренность. Указанный прецедент был и ожидаемым, и в то же время неожиданным. Провокация миграционных процессов в регионе с высоким риском эскалации военного конфликта

и иных событий, происходящих на определенных территориях, провоцирует миграцию вкратно больших объемах, чем ожидается³.

Для решения проблемы создания законодательной процедуры адаптации и обустройства вынужденных мигрантов из зоны специальной военной операции необходимо четкое определение понятий «вынужденный мигрант из зоны специальной военной операции», «гражданское население, покидающее зону военных действий в связи с угрозами жизни и здоровью». Должно быть определено федеральное ведомство, отвечающее за решение данной задачи. В настоящее время нагрузка в части принятия и дальнейшего сопровождения таких мигрантов на территории Российской Федерации, возложена преимущественно на органы внутренних дел, а также на административную вертикаль власти принимающих регионов.

В международном праве основу правового механизма защиты гражданского населения во время вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера и от их последствий составляют нормы международного гуманитарного права. Ядром данной отрасли международного права являются четыре Женевские конвенции от 12.08.1949, принятых Дипломатической конференцией для составления международных конвенций о защите жертв войны, заседавшей в Женеве с 21.04.1949 по 12.08.1949. В их числе Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (первая Женевская конвенция)⁴; Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море

¹ Олийнык И. Л. Вынужденная миграция: особенности статуса переселенцев Донбасса // Миграционное право. 2019. № 3. С. 10—13.

² В ГУВМ МВД России рассказали о миграционной ситуации в стране // URL: <https://mvdmedia.ru/radiomv/pryamoy-razgovor/v-guvm-mvd-rossii-rasskazali-o-migratsion-noy-situatsii-v-strane/> (дата обращения: 05.12.2024).

³ См., например: Фадеев А. Е., Абасян Р. К. Из опыта работы пункта временного размещения для лиц, вынужденных покинуть территорию Украины, ДНР, ЛНР и экстренно прибывших на территорию РФ в массовом порядке // Globus: гуманитарные науки. 2022. Т. 8. № 2 (40). С. 7—13.

⁴ URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540380/> (дата обращения: 06.12.2024).

(вторая Женевская конвенция)⁵; Женевская конвенция об обращении с военнопленными (третья Женевская конвенция)⁶.

Но непосредственно механизму защиты гражданского населения во время военных действий в большей степени посвящена четвертая Женевская конвенция⁷. Для более подробного рассмотрения отдельных вопросов, не изменяя общей направленности Женевских конвенций, позже был принят ряд дополнительных протоколов к ним.

В 1977 г. было принято два дополнительных протокола к Женевским конвенциям: так называемые Протокол I⁸ и Протокол II⁹. В 2005 г. принят дополнительный Протокол III¹⁰.

Однако неоднократно отмечалось, что указанные конвенции, как и дополнительные протоколы, имеют ряд недочетов в регулировании общественных отношений, связанных с механизмом защиты жертв вооруженных конфликтов внутри территории независимого государства¹¹.

В Российской Федерации в силу особенностей ее исторического развития, развала некогда единого государства — Союза Советских Социалистических Республик, вооруженных межнациональных конфликтов как на территории бывшего СССР, так и на территории самой Российской Федерации (включая вооруженный конфликт, а позднее контртеррористическую операцию в

Чеченской Республике и т.д.), сложился свой законодательный механизм правового регулирования защиты гражданского населения в зонах вооруженных конфликтов, оказания помощи лицам, бежавшим из районов боевых действий и адаптации их, временно или постоянно, на новом месте жительства¹².

Данный механизм правового регулирования был заложен в принятом еще в 1993 г. Законе РФ «О вынужденных переселенцах»¹³. Это был действительно работающий законодательный акт¹⁴. Статус вынужденного переселенца помог миллионам вынужденных мигрантов адаптироваться на новом месте жительства¹⁵. Так, наивысшего значения количество данной категории вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации достигло по состоянию на 1997 г., когда было зарегистрировано 1 147 354 вынужденных переселенцев¹⁶, после чего их количество пошло на убыль¹⁷.

Представляется, что задачи по защите гражданского населения в период СВО, стоящие перед государством, логично решать в рамках Закона РФ «О вынужденных переселенцах». Но к решению данных задач давно проверенный и хорошо себя зарекомендовавший механизм правового регулирования не применяется. По состоянию на 31.12.2023 в Российской Федерации зарегистри-

⁵ URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540381/> (дата обращения: 06.12.2024).

⁶ Конвенции и соглашения // Веб-сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_prisoners.shtml. (дата обращения: 06.12.2024).

⁷ Конвенции и соглашения // Веб-сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian_1.shtml. (дата обращения: 06.12.2024).

⁸ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 08.06.1977 (Протокол I) // URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540377/?ysclid=m5s58x24ua91739429> (дата обращения: 06.12.2024).

⁹ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов немеждународного характера, от 08.06.1977 (Протокол II) // URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540378/?ysclid=m5s5h4i9z7747566715> (дата обращения: 06.12.2024).

¹⁰ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокол III) // URL: <https://base.garant.ru/71622214/?ysclid=m5s5m4rpqj163543978> (дата обращения: 06.12.2024).

¹¹ См., например: Житнева А. М. Женевские конвенции как правовая основа международного гуманитарного права // Державинский форум. 2022. Т. 6. № 2. С. 302—311; Смирнов М. Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект. М.: Норма; Инфра-М, 2014.

¹² Евтушенко В. И. Особенности правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев и экологических мигрантов: сравнительно-правовой анализ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2009. № 10 (65). С. 125—131.

¹³ Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» [в ред. от 08.12.2020 № 429-ФЗ] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

¹⁴ Кудряшова А. А., Васильев Ф. П. Процессы становления и развития вопросов правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в России // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 11-1. С. 233—244.

¹⁵ Дизер О. А. Правозащитный аспект вынужденной миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2022. № 1 (140). С. 100—103.

¹⁶ Вынужденные переселенцы в Российской Федерации // URL: <https://bigenc.ru/c/vynuzhdennye-pereselentsy-v-rossiiskoi-federatsii-2cc876> (дата обращения: 10.12.2024).

¹⁷ Смирнова А. С. Причины уменьшения числа регистрируемых вынужденных переселенцев // Теория права и межгосударственных отношений. 2021. Т. 2. № 3 (15). С. 38—44.

стрирован всего 321 вынужденный переселенец, давно стоящий на регистрационном учете¹⁸. Рассмотрение нормативного акта позволяет сделать вывод, что с небольшими поправками Закон РФ «О вынужденных переселенцах» позволит в достаточной мере решить задачи защиты гражданского населения в зонах вооруженных конфликтов, оказания помощи лицам, бежавшим из районов боевых действий и адаптации их, временно или постоянно, на новом месте жительства.

Другая основная задача, стоящая перед Российской Федерацией в сфере правового регулирования миграционных процессов в рамках противодействия внешним угрозам нашей государственности, — необходимость проведения более жесткой, а иногда более жестокой миграционной политики. Необходимость применения данных мер в полном объеме стала злободневной после ряда произошедших террористических актов, которые были организованы за пределами нашего государства и исполнены въезжающими на территорию нашей страны иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Наиболее крупным по масштабу и по количеству человеческих жертв и пострадавших стал террористический акт, произошедший 22.03.2024 в Подмоскowie (в г. Красногорске) в концертном зале «Крокус Сити Холл», расположенном на территории делового центра¹⁹. Жертвами массового расстрела зрителей, пришедших на концерт, иностранными террористами, предположительно выходцами из Таджикистана, членами филиала террористической группировки «Исламское государство в Афганистане» (также известной как «Вилаят Хорасан» или ИГИЛ-Х, запрещенной в России)²⁰, организованных ими взрывов, последующего пожара и вызванного им массового отравления продуктами горения стали 145 человек (в том числе 6 детей), пострадал 551 человек²¹.

Кроме того, в связи с проведением СВО резко возрос поток мигрантов из Украины. Здесь также возникает ряд проблем. В связи с сложностью получения детальной информации по каждому прибывшему на территорию России на равных правах с законопослушными лицами могут проникнуть криминальные элементы, лица, придерживаю-

щиеся экстремистской идеологии, принадлежащие к террористическим объединениям, и т. д.

Подобные недоработки при осуществлении контроля за въезжающими на территорию Российской Федерации уже привели к целому ряду террористических актов, таких как убийство Дарьи Дугиной, российской журналистки, политолога и евразийской активистки, дочери философа Александра Дугина, которое произошло в 2022 г. на Можайском шоссе близ Москвы, когда в автомобиле, которым управляла Дугина, сработало взрывное устройство; покушение на Захара Прилепина в 2023 г. в Нижегородской области, когда в результате взрыва автомобиля Прилепин был ранен, а его водитель и сослуживец Александр Шубин погиб на месте и др. Эти террористические акты были совершены иностранными гражданами, въехавшими в Российскую Федерацию из Украины.

С целью недопущения подобных трагических событий в последние годы на уровне Государственной Думы и Правительства РФ постоянно вносятся изменения в законодательные и иные нормативные акты, в которых прописаны механизм правового регулирования миграционных процессов, в частности правила въезда и выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, постановки их на миграционный учет, и механизм контроля за трудовой деятельностью мигрантов.

Самым явным примером ужесточения миграционного законодательства стало ограничение срока максимального пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России без виз. До 01.01.2025 действовала правовая норма, согласно которой иностранные граждане могли суммарно находиться на территории государства 180 дней в течение года. С нового года максимальный безвизовый срок сокращается до 90 суток²². По замыслу законодателей, такой лимит позволит снизить уровень незаконной трудовой миграции.

Тем же нормативным актом вводится новое правовое понятие — «режим высылки», который будет устанавливаться в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих законных оснований находиться на территории Российской Федерации. Это может быть связано

¹⁸ Численность вынужденных переселенцев с начала регистрации (1992 г.) // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Vynuzhd_peresel_1995-2023.xlsx (дата обращения: 10.12.2024).

¹⁹ Теракт в «Крокус Сити Холле». Главное // URL: <https://www.rbc.ru/society/28/03/2024/65fdc5279a7947060de78e08?ysclid=m5sf9u4ilt35680694> (дата обращения: 10.12.2024).

²⁰ Что удалось узнать о напавших на «Крокус Сити Холл» террористах и их сообщниках? // URL: <https://lenta.ru/articles/2024/04/05/crocus/?ysclid=m5sfiihs28377643887> (дата обращения: 10.12.2024).

²¹ Террористический акт в «Крокус Сити Холле» // URL: https://vdpo.pf/calendar/2024-3-22_terroristicheskiy-akt-v-krokus-siti-kholle?ysclid=m5sfmw08lb354515460 (дата обращения: 10.12.2024).

²² Федеральный закон от 08.08.2024 № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1746737/?ysclid=m5tp8y5kwy910556791> (дата обращения: 10.12.2024).

с истечением срока временного пребывания или срока действия миграционных документов, на основании которых лицо находилось на территории государства, аннулированием разрешения на временное проживание, документов на право занятия трудовой деятельностью в России и т.д. Высылка из страны в упрощенном порядке в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства может быть также применена при совершении административного правонарушения.

Изменения в миграционном законодательстве Российской Федерации произошли и в вопросе пересечения ее государственной границы. С 05.02.2025 у пограничников появляется больше оснований в отказе иностранному гражданину и лицу без гражданства на въезд. Например, иностранца остановят, если существует предположение, что он может угрожать безопасности России. Причем данное решение могут принимать сотрудники Пограничной службы ФСБ России на месте — без обращения в другие инстанции.

В ближайшие месяцы российские законодатели могут внести поправки и в другие законы, касающиеся деятельности иностранных граждан. В частности, планируется запретить продажу оружия жителям других стран, а также обязать проходить обязательную дактилоскопию всех, кто планирует работать в России или находиться в стране более 90 дней²³. Ужесточены и правовые нормы, предусматривающие различные наказания за административные правонарушения. При этом законное возмездие может настичь не только иностранных граждан и лиц без гражданства, но и лиц, уже принятых в российское гражданство. В августе 2024 г. принята поправка к Федеральным законам «О гражданстве Российской Федерации» и «О воинской обязанности и военной службе», согласно которой мужчине придется расстаться с полученным гражданством Российской Федерации и российским паспортом, если он не встанет на воинский учет²⁴.

Также Правительство РФ планирует в 2025 г. создать так называемый реестр контролируемых лиц, в который попадут все иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие в России преступление или нарушившие режим пребывания на территории Российской Федерации и т.д. Пока техническая часть решения остается под вопросом, создана необходимая правовая база²⁵. Если иностранец или лицо без гражданства попа-

ло в реестр контролируемых лиц, на него будет распространяться режим высылки из Российской Федерации. Кроме того, это означает, что в отношении него устанавливается ограничение отдельных прав и свобод, т.е. иностранный гражданин и лицо без гражданства не сможет совершать ряд действий.

В отношении контролируемого лица применяются ограничительные меры в виде:

- запрета на государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- запрета на приобретение и государственную регистрацию недвижимого имущества, транспортных средств, самоходных машин и других видов техники; ограничения на пользование правом на управление транспортными средствами;
- отказа в допуске к сдаче экзаменов на право управления транспортными средствами;
- отказа в выдаче (замене, обмене) российского национального или международного водительского удостоверения;
- отказа в открытии банковского счета и осуществлении иных банковских операций, за исключением переводов денежных средств в целях уплаты обязательных платежей;
- запрета на заключение брака;
- запрета на изменение места жительства или места пребывания в Российской Федерации;
- иных ограничений, предусмотренных законодательством РФ.

Ограничения применяются с даты внесения сведений о контролируемом иностранном гражданине или лице без гражданства в реестр контролируемых лиц и продолжают действовать до исключения из него указанных сведений.

Подводя итоги, уместно обратить внимание на недостаточность ресурсов административного фонда, неподготовленность к разного рода сопутствующим «отягчающим» событиям и т.д. Кроме того, подготовка к событиям такого масштаба требует соразмерного финансирования, что в современных геополитических, экономических и социальных условиях представляется задачей достаточно сложной.

В части научной работы над исследуемой темой логично подчеркнуть связанную с изменчивостью геополитического пространства его недостаточную изученность, что не позволяет получить достаточно достоверное представление о грядущих событиях.

²³ Изменения в миграционной политике Российской Федерации в 2024—2025 гг. // URL: <https://красноармейский.64.мвд.рф/news/item/58763664/> [дата обращения: 10.12.2024].

²⁴ Федеральный закон от 08.08.2024 № 281-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» и статью 22 Федерального закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2024. № 33 [ч. I]. Ст. 4977.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 26.12.2024 № 1899 «О реестре контролируемых лиц» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411138057/?ysclid=m5tqffd1a4628692920> [дата обращения: 10.12.2024].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дизер О. А. Правозащитный аспект вынужденной миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2022. № 1 (140). С. 100—103.
2. Евтушенко В. И. Особенности правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев и экологических мигрантов: сравнительно-правовой анализ // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия : Философия. Социология. Право. 2009. № 10 (65). С. 125—131.
3. Житнева А. М. Женевские конвенции как правовая основа международного гуманитарного права // Джавинский форум. 2022. Т. 6. № 2. С. 302—311.
4. Кудряшова А. А., Васильев Ф. П. Процессы становления и развития вопросов правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в России // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 11-1. С. 233—244.
5. Олийнык И. Л. Вынужденная миграция: особенности статуса переселенцев Донбасса // Миграционное право. 2019. № 3. С. 10—13.
6. Смирнов М. Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. 208 с.
7. Смирнова А. С. Причины уменьшения числа регистрируемых вынужденных переселенцев // Теория права и межгосударственных отношений. 2021. Т. 2. № 3 (15). С. 38—44.
8. Фадеев А. Е., Абасян Р. К. Из опыта работы пункта временного размещения для лиц, вынужденных покинуть территорию Украины, ДНР, ЛНР и экстренно прибывших на территорию РФ в массовом порядке // Globus: гуманитарные науки. 2022. Т. 8. № 2 (40). С. 7—13.