

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Ю. В. Морозов*

Административно-правовой режим транзитного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации

***Аннотация.** Автором раскрыта характеристика административно-правового режима транзитного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации, выявлены особенности данного режима, представлена классификация иностранных граждан, осуществляющих транзитное перемещение через территорию России, уточнена дефиниция «транзит», а также сформулированы определения понятий «транзитное перемещение иностранных граждан через территорию Российской Федерации» и «административно-правовой режим транзитного перемещения иностранных граждан через территорию Российской Федерации». Раскрыты проблемные вопросы и озвучены пути их решения.*

***Ключевые слова:** режим, иностранные граждане, транзит, перемещение, проезд, пролет, проход, транспортное средство.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.77.4.049-059

Уникальное экономико-географическое и стратегическое положение Российской Федерации указывает на наличие транзитного потенциала, позволяющего ей получить соответствующий экономический и политический эффект от участия в международных

грузовых и пассажирских перевозках. Кроме того, данные факторы способствуют формированию нового инструмента влияния России не только на мировые экономические¹, но и в качестве связующего звена между азиатскими и европейскими государствами — на между-

¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2008 г. № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. II). Ст. 3537 ; постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе “Развитие транспортной системы России (2010—2020 годы)”» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

© Морозов Ю. В., 2017

* Морозов Юрий Васильевич, подполковник юстиции, старший офицер подразделения процессуальной деятельности ПУ ФСБ России по Восточному Арктическому району, кандидат юридических наук morozov-j-v@mail.ru
683032, Россия, г. Петропавловск-Камчатский, пр. Карла Маркса, д. 1/1

народные миграционные процессы, в частности на транзитную миграцию иностранных граждан и лиц без гражданства².

За счет создаваемых систем международных транспортных коридоров³ территория Российской Федерации становится более привлекательной для транзитных пассажиров, что ведет прежде всего к увеличению числа транзитных поездов, как следствие, активизируется транспортная подвижность населения России и граничащих с ней сопредельных государств. Так, согласно информации Федеральной службы государственной статистики, в 2015 г. общая численность иностранцев, проехавших транзитом через территорию России, составила — 444 862 человека (в 2014 г. — 367 557 человек), в том числе граждан стран вне Содружества Независимых Государств — 57 703 (46 130) и СНГ — 387 159 (321 427), из них граждан Азербайджана — 12 020 (8 381), Армении — 18 076 (11 463), Белоруссии — 86 942 (106 256), Казахстана — 116 471 (99 143), Киргизии — 7 001 (12 329), Молдовы — 10 456 (7 934), Таджикистана — 8 282 (9 516), Туркмении — 156 (114), Узбекистана — 16 097 (10 017), Украины — 111 658 (56 274)⁴.

Приступая к исследованию административно-правового режима транзитного перемещения иностранных граждан через территорию Российской Федерации (далее — режим транзитного перемещения), хотелось бы акцентировать внимание на том, что данный режим, будучи отраслевым (отрасли административного права) является одним из режимов, устанавливаемых в отношении иностранных граждан в Российской Федерации. При этом, затрагивая

нормативную составляющую режима транзитного перемещения, необходимо отметить, что правовые отношения, возникающие в рамках данного режима, в определенной степени переплетаются с правоотношениями, формирующимися при реализации таких правовых режимов, как визовый режим, режим въезда и выезда, режим пребывания иностранных граждан в России и т.д. (См. схему).

Это обусловлено прежде всего наличием «совместных» правовых актов, к числу которых следует отнести Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵ (далее — Закон № 114-ФЗ), Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁶ (далее — Закон № 4730-1), постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»⁷ (далее — Постановление № 335) и др.

При этом, несмотря на наличие таких правовых актов, в рамках режима транзитного перемещения формируются самостоятельные правила прохода, пролета и проезда иностранных граждан, следующих транзитом через территорию России.

Между тем, нельзя не заметить, что на законодательном уровне отсутствуют определения понятий «транзитное перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации» и «ад-

² Категория «иностранец» используется в статье и по отношению к лицам без гражданства, за исключением специально оговариваемых случаев, когда федеральным законом либо международным правовым актом для лиц без гражданства установлены особые правила.

³ Международные транспортные коридоры включают в себя евроазиатские коридоры «Север — Юг» и «Транссиб», Северный морской путь, панъевропейские коридоры № 1, 2 и 9, а также коридоры, связывающие северо-восточные провинции Китая через российские морские порты в Приморском крае с портами Азиатско-Тихоокеанского региона — «Приморье-1» и «Приморье-2» (см.: постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010—2020 годы)»).

⁴ См.: Статистические данные «2.11. Распределение мигрантов — иностранных граждан по целям поездок» // URL: https://www.gks.ru/bgd/red/b16_107/Main/htm (дата обращения: 10 августа 2016 г.).

⁵ Российская газета. 22 авг. 1995.

⁶ Российская газета. 4 мая. 1993.

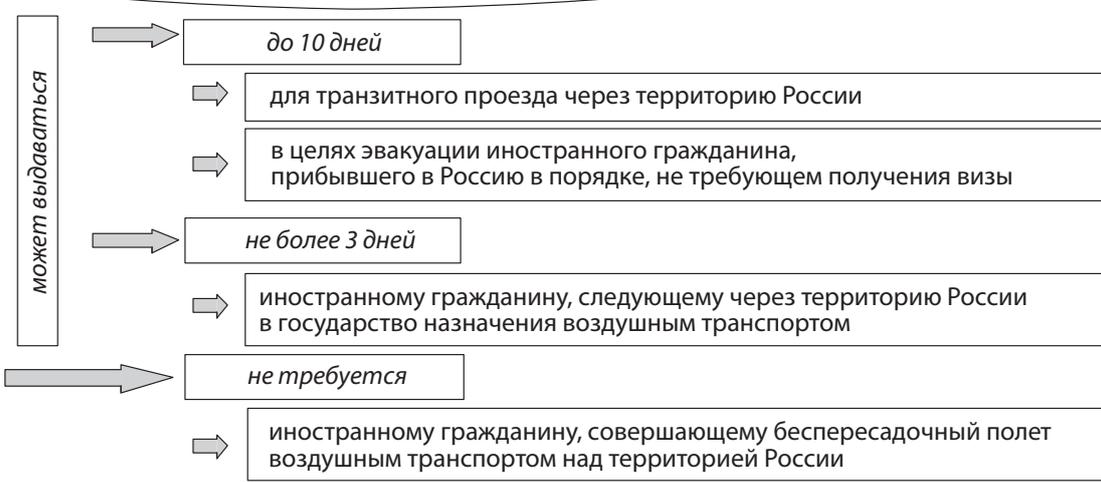
⁷ Российская газета. 17 июня. 2003.



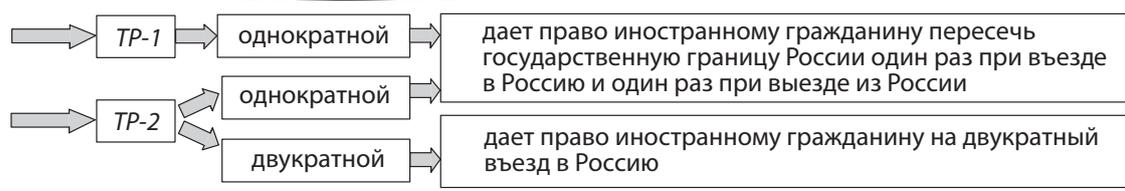
является разрешением на транзитный проезд через территорию России иностранного гражданина в течение срока действия визы в порядке, установленном законодательством России, за исключением случаев, когда иностранному гражданину в соответствии с законодательством России въезд в Россию *может быть*:



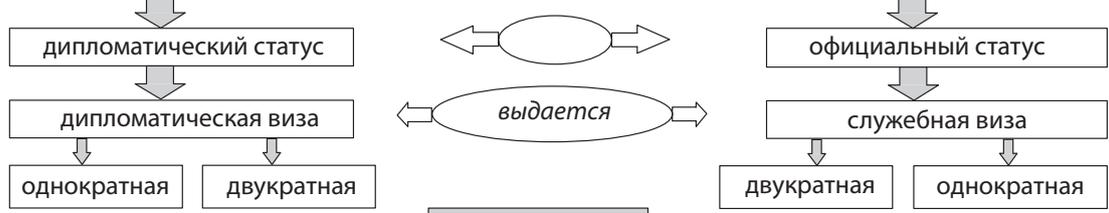
Транзитная виза



Транзитная виза может быть



Иностранному гражданину, следующему через территорию России транзитом, за которым Россией признается



Если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации

министративно-правовой режим транзитного перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию России».

Учитывая данный пробел, представляется целесообразным исследовать этимологию понятия «транзит».

Так, первые упоминания о режиме транзитного перемещения иностранцев появились еще в ранние периоды развития российской государственности. Например, в 1054 г., после смерти Ярослава Мудрого, Киевская Русь распалась на множество самостоятельных государств и княжеств. В XII в. насчитывалось 12 отдельных земель. Смоленское княжество, будучи одним из крупных феодальных княжеств, в 1229 г. заключило договор с Ригой и Готским берегом, который регулировал торговые отношения на протяжении всего XIII в. Договор предоставлял иностранным купцам льготы при осуществлении товарообмена, предусматривал беспошлинный ввоз товара на территорию Смоленска, а также регулировал транзитный проезд иностранных купцов по территории Смоленского княжества с целью торговли на других русских землях⁸.

Дефиниция понятия «транзит», имеющего исторические корни, также раскрыта в Историческом словаре галлицизмов русского языка, где указано, что «транзит... в коммерческом штиле значит данное купцам от государя дозволение провозить товары через государство, без осмотра в таможах и без платежа пошлин»⁹.

В Большой юридической энциклопедии Барихина А. Б. пишется, что транзит — это «провоз грузов, пассажиров через пункт, который является промежуточным, перевалочным, пересадочным между пунктами отправления и назначения»¹⁰.

Определение понятия «транзит» также имеется в нормах международного права. Так, в Соглашении между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии указано, что «“транзит” означает проезд гражданина третьего государства или лица без гражданства

через территорию запрашиваемого государства по пути следования из запрашивающего государства в государство назначения»¹¹.

Резюмируя изложенное, а также с учетом вышеприведенных нормативных правовых актов, в которых идет речь о транзитном перемещении лиц, грузов и т.д., можно сформулировать определения понятий «транзит» и «транзитное перемещение иностранных граждан через территорию Российской Федерации».

Итак, под транзитом следует понимать перемещение людей, грузов, товаров и транспортных средств из одного государства в другое через территорию третьего при условии соблюдения установленных им правил такого перемещения.

Что же касается транзитного перемещения иностранных граждан через территорию России, то это проезд, проход или пролет иностранных граждан посредством транспортных средств (сухопутных, морских, воздушных) через территорию России без права на остановку (посадку), если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Исследуя режим транзитного перемещения, немаловажно заметить, что субъектами данного режима являются только те иностранцы, которые участвуют в правоотношениях, возникающих при осуществлении данными лицами транзитного перемещения через территорию России. При этом независимо от того, на законных основаниях осуществляется перемещение или нет.

Из вышеприведенного следует, что иностранные граждане, будучи особым элементом — субъектом рассматриваемого нами правового режима, образуют круг лиц, среди которых выделяются следующие категории: транзитные пассажиры (дипломатические представители; лица, имеющие официальный статус; лица, управляющие транспортными средствами и обслуживающие данные средства; транзитные эмигранты; иммигранты

⁸ Зимин А. А. Памятники русского права. Вып. 2 : Памятники права феодально-раздробленной Руси XII—XV вв. М., 1953. С. 5—9, 54, 76—83.

⁹ Епишкин Н. И. Исторический словарь галлицизмов русского языка. М., 2010. С. 4424.

¹⁰ Барихин А. В. Большая юридическая энциклопедия. М., 2010. С. 859.

¹¹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии : закл. в г. Сочи 25 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2693.

и др., т.е. лица, законно пересекающие государственную границу России) и незаконные транзитные мигранты (лица, не имеющие транзитной визы, при условии их обязательного наличия; лица, въезд которым на территорию страны запрещен, и др.).

Автор не претендует на полный и окончательный перечень категорий субъектов режима транзитного перемещения из числа иностранных граждан, но придерживается того, что данные лица как субъекты постоянны, при этом меняется только круг правовых отношений, позволяющий отнести иностранцев к какой-либо из вышеперечисленных категорий (законные транзитные пассажиры или незаконные транзитные мигранты). Следует согласиться с С. С. Купреевым в том, что «иностранцы как субъекты административного права обладают соответствующим административно-правовым статусом, который позволяет им вступать в административно-правовые отношения, определяет их специфику в подобного рода отношениях...»¹².

При осуществлении транзитного перемещения через территорию Российской Федерации Закон № 114-ФЗ и принятое на его основе Постановление № 335 обязывают иностранных граждан иметь при себе перечень документов, если иное не предусмотрено международными договорами России.

Так, устанавливая порядок перемещения иностранцев через территорию России, законодатель определил, что транзитный проезд осуществляется «как правило, без права на остановку». Проезд указанных лиц разрешается по предъявлении: российской транзитной

визы, визы на въезд в сопредельное с Российской Федерацией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из России билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории России¹³. При этом срок действия выдаваемой транзитной визы не может превышать десять суток.

Что же касается иностранных граждан, следующих воздушным транспортом через воздушное пространство России, то им виза выдается на срок не более 3 дней. В случае если воздушное транспортное средство осуществляет беспосадочный перелет, транзитная виза не выдается.

Следует отметить, что перечень истребуемых документов не является исчерпывающим, он может регулироваться законодательством России и совместными международными соглашениями. В данных соглашениях, как правило, указывается, что граждане государства одной стороны въезжают, выезжают, следуют транзитом и пребывают на территории государства другой стороны на основании действительных документов¹⁴. Кроме того, оговаривается перечень документов, дающих право въезда, пребывания, выезда и транзитного проезда по территории сторон. При этом указанный в соглашениях перечень документов зависит от статуса и правосубъектности лиц. Так, например, в Соглашении между Российской Федерацией и Черногорией об условиях взаимных поездок¹⁵ отдельно оговорены документы, которые должны иметь несовершеннолетние граждане, а также лица, имеющие дипломатические и служебные паспорта.

¹² См.: Купреев С. С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 49—52.

¹³ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Статья 29.

¹⁴ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Македония об условиях взаимных поездок граждан Российской Федерации и граждан Республики Македония : закл. в г. Скопье 19 июня 2008 г. // Бюлл. международных договоров. 2009. № 4. С. 53—58 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики по облегчению на взаимной основе условий въезда, поездок и выезда граждан Российской Федерации и граждан Французской Республики : закл. в г. Москве 15 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 20. Статья 1861.

¹⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Черногории об условиях взаимных поездок граждан Российской Федерации и граждан Черногории : закл. в г. Нью-Йорке 24 сент. 2008 г.) // Бюлл. международных договоров. 2009. № 5. С. 52—55 и др.

Между тем, не отходя от темы исследования, хотелось бы назвать некоторые недостатки в действующих соглашениях (договорах), а именно указаны несуществующие документы, удостоверяющие личность. Например, в соглашениях, заключенных Россией с Черногорией, пишется, что основанием въезда гражданина России является «заграничный паспорт», в соглашениях с Лаосской Народно-Демократической Республикой и с Республикой Кубой указан «общегражданский заграничный паспорт»¹⁶ и др. В то время как в Законе № 114-ФЗ не предусмотрены такие виды паспортов.

Помимо изложенного, небезынтересен также и тот факт, что законодатель, устанавливая правила транзитного перемещения, определил, что иностранные граждане, въезжая на территорию страны, обязаны помимо документов, удостоверяющих личность и дающих им право на пересечение государственной границы России, предоставить «...проездные билеты или документ, подтверждающий гарантию их приобретения в пункте пересадки на территории Российской Федерации в случае транзитного проезда через территорию Российской Федерации»¹⁷, т.е. проездные документы, по которым въезжающие лица будут обязаны выехать с территории России.

Между тем, несмотря на наличие данных требований, закрепленных на уровне правовых актов, на практике нередки проблемы с их реализацией.

В настоящее время складывающаяся вокруг транзитных иностранных граждан, по каким-либо причинам оставшимся на территории России, обстановка негативно сказывается не только на миграционной ситуации, но и на безопасности государства. По данному поводу в Указе Президента РФ «О Федеральной миграционной программе» говорится: «...нежелание других государств принять транзитных иммигрантов способствует накоплению их на территории России, что создает очаги социальной напряженности»¹⁸.

Помимо озвученной проблемы, в настоящее время остро стоят вопросы содержания иностранных граждан на территории страны¹⁹, а также финансирования их депортации и административного выдворения с территории России. Так, по данным Федеральной службы судебных приставов, в 2015 г. на выдворение 35 575 иностранных граждан на приобретение проездных документов из федерального бюджета затрачено более 412 млн руб.²⁰, что в среднем составило 11,6 тыс. руб. на одного человека.

Между тем, несмотря на существующие дилеммы, в настоящее время отсутствуют совместные соглашения (договоры), которые бы детально регламентировали порядок выдворения и депортации с территории России транзитных иностранных граждан, которым по каким-либо причинам было отказано в приеме иностранным государством, в которое данное лицо планировало въехать.

¹⁶ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Лаосской Народно-Демократической Республики об условиях взаимных поездок граждан : закл. в г. Вьентьяне 29 нояб. 2004 г. // Бюлл. международных договоров. 2005. № 8. С. 54—58 ; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба об условиях взаимных поездок граждан обоих государств : закл. в г. Москве 3 дек. 1993 г. // Там же. 1994. № 8. С. 31—34.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2003 г. № 241 «Об утверждении Положения о подтверждении иностранным гражданином или лицом без гражданства наличия средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации или предъявлении гарантии предоставления таких средств при обращении за визой либо в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации» // Российская газета. 29 апр. 2003.

¹⁸ Указ Президента РФ от 9 авг. 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.

¹⁹ См., например: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Российская газета. 9 апр. 2014. ; Доклад Уполномоченного по правам человека в России за 2015 год // URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doklad2015> (дата обращения: 20 августа 2016 г.).

²⁰ См.: Выборочные данные из формы № 1-1 «Основные показатели работы судебных приставов-исполнителей ФССП России» за 2013—2015 гг. : утв. приказом ФССП России от 7 ноября 2014 г. № 636.

В связи с чем для решения названных задач необходимо заключить с граничащими с Россией государствами многосторонние соглашения, которые бы детально определяли порядок выдворения и депортации иностранных граждан в государство, с территории которого они прибыли, в случае если данным лицам по каким-либо причинам отказано во въезде в государство назначения.

Не нарушая последовательности проводимого нами исследования, отметим, что государство, устанавливая режим транзитного перемещения иностранных граждан, также регламентировало порядок транзитного проезда иностранных граждан через территорию страны с использованием автомобильного транспорта.

Так, в случае транзитного проезда иностранного гражданина через территорию России на легковом автомобильном транспорте виза выдается на срок, необходимый для транзитного проезда по кратчайшему маршруту. Срок движения рассчитывается исходя из суточного пробега транспортного средства, равного 500 км.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»²¹ территории с регламентированным посещением иностранных граждан и автомобильных дорог для транзитного проезда изображаются на административных картах России (масштабы 1 : 4 000 000, 1 : 10 000 000) и Московской области (масштаб 1 : 600 000). При этом обязательным условием для иностранных граждан, передвигающихся транзитом на автотранспорте, является движение строго по дорогам, отмеченным в картах.

Ранее нами указывалось, что законодатель, устанавливая порядок транзитного перемещения, определил случаи, когда иностранным

гражданам не требуются транзитные визы. К их числу он отнес обстоятельства, когда иностранные граждане: совершают беспосадочный перелет воздушным транспортом через территорию России (п. 1 ст. 31 Закона № 114-ФЗ); следуют на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории России и имеют надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки (п. 2 ст. 31 Закона № 114-ФЗ); проживают на территории государства, с которым Россия имеет соответствующий международный договор (п. 3 ст. 31 Закона № 114-ФЗ).

Кроме того, Постановление № 335 в соответствии с Законом № 114-ФЗ к таким случаям также причислило обстоятельства, при которых иностранные граждане: являются пассажирами круизных судов; прибывают в Россию в туристических целях на паромах, имеющих разрешение на пассажирские перевозки; являются гражданами стран, с которыми Россия имеет соглашения о безвизовом въезде; являются пассажирами, совершающими безвизовый транзит до 24 часов (п. 38).

Необходимо также отметить, что в рамках рассматриваемого нами правового режима может осуществляться транзитное перемещение иностранных граждан — правонарушителей из одного государства в другое через территорию третьего. Данный порядок определяется совместными международными договорами о реадмиссии²².

Так, в ходе реализации международных договоров о реадмиссии в 2015 г. в МВД России поступило и удовлетворено 638 ходатайств о транзите через территорию России. Осуществлен проезд 562 граждан²³. При перемещении лиц, подлежащих реадмиссии, сопровождаю-

²¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 2. Ст. 37.

²² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии : закл. в г. Ереване 20 авг. 2010 г. // Бюллетень международных договоров. 2012. № 4. С. 41—48.

²³ См.: Итоговый доклад о миграционной ситуации в Российской Федерации и основных направлениях деятельности ФМС России в 2015 г. // URL: <https://pda.guvvm.mvd.ru/document/60213> (дата обращения: 10 августа 2016 г.).

щие лица освобождаются от необходимости получения транзитных виз при условии, если они не будут пересекать пограничную линию в транзитной зоне аэропорта²⁴.

Учитывая, что исследуемый нами режим транзитного перемещения носит императивный характер и на законодательном уровне закреплены не только позитивные обязанности, ограничения и дозволения, в рамках данного режима также формируется и система запретов.

К числу таких запретов можно отнести, например, правила, запрещающие воздушным судам при транзитном пролете через воздушное пространство России (кроме случаев, предусмотренных Законом № 4730-1): посадку в аэропортах, на аэродромах России и вылет из аэропортов, с аэродромов России, не открытых Правительством РФ²⁵ для международных полетов; залет в запретные для полетов районы, о которых сообщено для всеобщего сведения, а также другие действия, запрещенные нормативными правовыми актами (ч. 9 ст. 9 Закона № 4730-1). Кроме того, транзитный проезд через территорию России может быть запрещен иностранным гражданам, въезд которым в Российскую Федерацию запрещен.

Помимо запретов, вводимых в отношении «общей категории» транзитных иностранных граждан, в интересах безопасности государства могут вводиться запреты, касающиеся отдельных категорий лиц, которые, как правило, определяются Комитетом Совета Безопасности ООН²⁶. При этом такие запреты не применяются к случаям, когда:

- транзитный проезд иностранных граждан через территорию России оправдан гуманитарной необходимостью, в том числе религиозной обязанностью;
- имеется необходимость проведения судебно-процессуальных действий с участием иностранного физического лица²⁷.

Приведенный контекст свидетельствует, что законодатель, регулируя порядок транзитного перемещения через территорию страны и устанавливая соответствующие правила, исходил не только из объективных факторов и категорий иностранных граждан, но и безопасности государства.

Подводя краткий промежуточный итог, с учетом анализа существующих нормативных правовых актов можно сказать, что правовой режим транзитного перемещения включает в себя правила:

²⁴ См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 223-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации о реадмиссии и Исполнительного протокола к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Федеральным советом Швейцарской Конфедерации о реадмиссии» // СЗ РФ. 2009. № 9. Статья 1152 ; распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 189-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Княжества Лихтенштейн о реадмиссии и Исполнительного протокола к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Княжества Лихтенштейн о реадмиссии» // Там же. 2012. № 8. Сатья. 1073.

²⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2008 г. № 280 «О порядке осуществления вылетов воздушных судов, перевозящих продукцию военного назначения, а также летательных аппаратов, являющихся продукцией военного назначения, из аэропортов (с аэродромов), не открытых Правительством Российской Федерации для международных полетов» // СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1705.

²⁶ См., например: Комитет Совета Безопасности ООН, учрежденный в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 2127 от 5 декабря 2013 г. ; Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2011 г. № 1092 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1973 от 17 марта 2011 г.» // СЗ РФ. 2011. № 33. Статья 4926 ; Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2011 г. № 286 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1970 от 26 февраля 2011 г.» // Там же. № 11. Ст. 1515.

²⁷ См.: Указ Президента РФ от 10 сентября 2014 г. № 626 «О мерах по выполнению резолюций Совета Безопасности ООН 2127 от 5 декабря 2013 г. и 2134 от 28 января 2014 г.». П. 3 // СЗ РФ. 2014. № 37. Статья 4937.

- 1) проезда по сухопутной территории России железнодорожным и автомобильным транспортом²⁸;
- 2) пролета через воздушное пространство России гражданскими и военными воздушными судами²⁹;
- 3) прохода по внутренним и морским водам России гражданскими и военными судами³⁰.

Государство в целях осуществления контроля за иностранными гражданами, перемещающимися по территории страны, с 10 декабря 2014 г. ввело требования, согласно которым в дипломатических представительствах и консульских учреждениях России в Соединенном Королев-

стве Великобритании и Северной Ирландии, Королевстве Дания, Республике Союз Мьянма, Республике Намибии и представительстве МИД России, находящемся в пункте пропуска через государственную границу России в международном аэропорту Внуково, осуществляется сбор биометрических персональных данных иностранных граждан, оформляющих визы с целью въезда в Россию либо транзитные визы для проезда через территорию России³¹.

Между тем, несмотря на постоянное усовершенствование, система контрольных мер за транзитными иностранцами не лишена недостатков. Так, например, в настоящее время

²⁸ См.: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан»; постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»; Перечень документов, которые должны находиться на автотранспортном средстве при осуществлении международных перевозок и предъявляются в соответствующих случаях для проверки, утв. Минтрансом России от 27 октября 1998 г.; приказ ФСБ России от 15 октября 2012 г. № 515 «Об утверждении Правил пограничного режима» // Российская газета. 2012. 21 дек.

²⁹ См., например: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; Воздушный кодекс РФ: введ. Федеральным законом от 19 апр. 1997 г. № 60-ФЗ // Российская газета. 1997. 26 марта; приказ Минтранса России от 12 ноября 2013 г. № 349 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 16 мая.

³⁰ См., например: Конвенция ООН по морскому праву (UNCLOS): закл. в г. Монтего-Бее 10 дек. 1982 г. // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493; Кодекс внутреннего водного транспорта РФ: введ. Федеральным законом от 7 апреля 2001 г. № 24-ФЗ // Российская газета. 2001. 13 марта; Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 306 «Об утверждении Положения о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1702; постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 85 «Об утверждении Положения о получении разрешения на право плавания судов под флагом иностранного государства по внутренним водным путям Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 742; распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 734-р «Об утверждении перечня портов, открытых для захода судов под флагами иностранных государств и перечня внутренних водных путей Российской Федерации, по которым разрешено плавание судов под флагами иностранных государств» // Российская газета. 2012. 16 мая; постановление Правительства РФ от 12 мая 2012 г. № 472 «Об утверждении Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации спортивных парусных судов и прогулочных судов под флагами иностранных государств» // Российская газета. 2012. 18 мая; приказ Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 129 «Об утверждении Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 25 янв.

³¹ См.: Указ Президента РФ от 24 ноября 2014 г. № 735 «О сборе биометрических персональных данных иностранных граждан и лиц без гражданства» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6848.

не определен порядок контроля за иностранными гражданами государств, с которыми имеются соглашения о безвизовом въезде на территорию России, в частности за иностранными гражданами стран — участниц Договора Евразийского экономического союза (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия)³² и др.

Результаты проведенного нами исследования указывают на необходимость издания единого правового акта, который бы объединил все правила, связанные с транзитным перемещением иностранных граждан через территорию Российской Федерации. В связи с чем для начала необходимо:

- 1) руководителям ФСБ России, МВД России, Минюста России, МИД России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти исполнить Указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе», а именно с учетом современной миграционной обстановки в стране и за рубежом по своим направлениям деятельности подготовить предложения для проектов федеральных законов «О миграции в Российской Федерации» и «О въезде, выезде и пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», а также постановления Правительства РФ «О транзитных пассажирах»;
- 2) Правительству РФ осуществить контроль исполнения Указа Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Безусловно, это потребует определенных затрат, однако не следует забывать, что проблемы, возникающие с реализацией рассматриваемого нами режима, негативно отражаются прежде всего на безопасности государства.

Обращая взор в глубь истории Древней Руси, процитируем выдающегося русского ученого, историка Е. Ф. Шмурло, который справедливо указал, что одними из причин, мешавших Киевской Руси образовать прочное ядро государ-

ственности, явились «крестовые походы и Латинская империя, открывшие товарам с Востока и из Западной Европы новые транзитные пути и тем сильно подорвавшие торговое значение Киева и его экономическое благосостояние»³³.

Озвучивая проблему многовековой давности, хотелось бы дать почву для размышления «государевым и ученым мужам» относительно актуальности исследования режима транзитного перемещения иностранных граждан, принятия мер по его совершенствованию, а также определения места и роли России в системе государств-транзитеров.

Говоря об административно-правовом режиме транзитного перемещения иностранных граждан через территорию Российской Федерации, следует сказать, что рассматриваемый нами режим устанавливается в целях:

- регулирования транзита иностранных граждан через территорию страны;
- противодействия незаконной миграции;
- осуществления контроля за иностранными гражданами, перемещающимися через территорию страны;
- обеспечения безопасности личности, общества и государства.

По мнению В. Г. Бессарабова, «нелегальная миграция и ее негативные последствия для всех сфер жизнедеятельности общества представляют значительную угрозу национальной безопасности любого государства»³⁴.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что административно-правовой режим транзитного перемещения иностранных граждан через территорию Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, устанавливающих порядок транзитного проезда, прохода или пролета иностранных граждан посредством сухопутных, морских или воздушных транспортных средств через территорию России без права на остановку или посадку, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

³² См.: Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10 сентября 2016 г.).

³³ Шмурло Е. Ф. Курс русской истории. Возникновение и образование Русского государства (862—1462 гг.). СПб., 1998. С. 447—448.

³⁴ Бессарабов В. Г. Обеспечение органами прокуратуры законности в сфере миграции // Lex Russica. 2013. № 10. С. 1081—1093.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Барихин А. В. Большая юридическая энциклопедия. — М., 2010. — 960 с.
2. Бессарабов В. Г. Обеспечение органами прокуратуры законности в сфере миграции // Lex Russica. — 2013. — № 10. — С. 1081—1093.
3. Епишкин Н. И. Исторический словарь галлицизмов русского языка. — М., 2010. — 5 140 с.
4. Зимин А. А. Памятники русского права. Выпуск 2. Памятники права феодально-раздробленной Руси XII—XV вв. — М., 1953. — 443 с.
5. Купреев С. С. О содержании административно-правового статуса иностранцев в Российской Федерации // Административное право и процесс. — 2014. — № 8. — С. 49—52.
6. Шмурло Е. Ф. Курс русской истории. Возникновение и образование Русского государства (862—1462 гг.). — СПб., 1998. — 542 с.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

ADMINISTRATIVE REGIME OF TRANSIT MOVEMENT OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS THROUGH THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

MOROZOV Yuri Vasilyevich — Lieutenant Colonel of Justice, Senior Officer of the Division of the Procedural Activity of the Border Department of the Federal Security Service of Russia for the Eastern Arctic Region, PhD
morozov-j-v@mail.ru
683032, Russia, Petropavlovsk-Kamchatsky, pr. Karla Marksa, d. 1/1

Review. *The paper analyzes administrative regime of transit movement of foreign citizens and stateless persons through the territory of the Russian Federation. The author describes characteristics of this legal regime, reveals its peculiarities, classifies foreign citizens engaged in transit movement through the territory of Russia, clarifies the definition of "transit", as well as provides definitions of "transit movement of foreign citizens via the territory of the Russian Federation" and administrative regime of transit movement of foreign citizens through the territory of the Russian Federation." The author identifies the problems and suggests ways of their solution.*

Keywords: *regime, foreign citizens, transit, movement, travel, flight, passage, vehicle.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Barihin A. V. Bol'shaja juridicheskaja jenciklopedija. M., 2010. 960 s.
2. Bessarabov V. G. Obespechenie organami prokuratury zakonnosti v sfere migracii // Lex russica. 2013. № 10. S. 1081 — 1093.
3. Epishkin N. I. Istoricheskij slovar' gallicizmov russkogo jazyka [Jelektronnyj resurs]. M., 2010. 5140 s.
4. Zimin A. A. Pamjatniki russkogo prava. Vypusk 2. Pamjatniki prava feodal'no-razdroblennoj Rusi XII — XV vv. M., 1953. 443 s.
5. Kupreev S. S. O sodержanii administrativno-pravovogo statusa inostrancev v Ros. Federacii // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 8. S. 49 — 52.
6. Shmurlo E. F. Kurs russkoj istorii. Vozniknovenie i obrazovanie Russkogo gosudarstva (862 — 1462 gg.). S-P., 1998. 542 s.