

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Сунцов Александр Павлович

доктор исторических наук, профессор
руководитель аппарата постоянной комиссии
Тюменской областной Думы
по государственному строительству
и местному самоуправлению
Россия, Тюмень

Мишунина Алена Александровна

аспирант кафедры административного
и финансового права
Институт государства и права
Тюменский государственный университет
Россия, Тюмень

Both in theoretical and practical aspects legal control of Russian Federation subjects in the circumstances of foreigners' staying is considered in the article.

Подписание 31 марта 1992 г. Федеративного Договора [Федеративный договор 1994] и всенародно принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации [РГ. 1993. № 237] внесли существенные изменения в федеративное устройство России. Для субъектов Российской Федерации это означало качественный переход из статуса административно-территориальной единицы в статус равноправных субъектов Федерации.

Одним из основных атрибутов субъектов Федерации принято считать наличие своего устава (конституции) и законодательства (часть 2 статьи 5 Конституции РФ). В этой связи для Тюменской области, как и для других субъектов Федерации, на повестку дня встал вопросы о принятии собственного законодательства как по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 72 Конституции РФ), так и по предметам ведения субъектов Федерации (статья 73 Конституции РФ).

Касаясь содержания законов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, необходимо отметить, в первую очередь, отсутствие единства мнения в вопросе соотношения их текстов с положениями федеральных законов. По нашему мнению, простое

дублирование положений федеральных законов не делает чести законодательным органам субъектов Федерации. Однако приоритет бланкетного (отсылочного) способа изложения законодательных актов еще в большей мере неприемлем, так как труден для уяснения неспециалистами [Маров 1999: 169]. Действительно, не имея текста федерального закона, к нормам которого делается отсылка в законе субъекта Федерации, практически невозможно уяснить содержание этого регионального правового акта.

В отдельных случаях федеральный законодатель определяет субъектам Федерации на законодательном уровне (в федеральных законах) узкие рамки нормотворчества. В социальной сфере – это, как правило, предоставление субъектам Федерации права законодательно определять размеры финансовой помощи. Это так называемое «рамочное регулирование» [Маров, Сунцов 1999: 89] субъектов Российской Федерации. Примером может служить Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137] (в ред. от 25.08.2004 № 122-ФЗ), который устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся материально-техническое и финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 12).

Президентом Российской Федерации на 2002 год [Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации] была поставлена задача установить разграничение между центром и субъектами Федерации по всем четырнадцати пунктам части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации. В этой связи термин «рамочное регулирование» в большей степени стал применяться к федеральному законодательству [Проект Концепции «Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти...»]. Более общим определением предмета регулирования регионального законодательства является остаточный способ упорядочения (регулирования) общественных отношений. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [СЗ РФ. 1999. № 45. Ст. 5005] (ред. от 04.07.2003 № 95-ФЗ), «субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев» (пункт 2 статьи 3).

По такому пути пошла практика административного законодательства. Сегодня во многих субъектах Российской Федерации приняты или разрабатываются собственные законы (кодексы) об административной ответственности за отдельные виды правонарушений. Такой опыт, по мнению авторов, находится в полном соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 04.07.2003 г.) [СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1]. В нем, в частности, установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 1 статьи 1 КоАП РФ).

По нашему мнению, остаточный способ регулирования общественных отношений применим и к регулированию режима пребывания иностранных граждан. Конституционной основой для этого стали положения пунктов «б» и «к» части 1 Конституции Российской Федерации, согласно которым защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, общественной безопасности, правопорядка, а также административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Субъекты Российской Федерации пытаются устанавливать, в развитие федеральных норм, собственное законодательное регулирование отношений, связанных с пребыванием иностранных граждан на своей территории.

Обобщая имеющийся региональный опыт в исследуемой сфере и нормативно-правовой материал (включая утратившие силу документы) можно, с определенной степенью условности, разделить на три группы актов.

1. **Правилоустанавливающие** (устанавливают порядок и условия въезда (выезда) и режима пребывания иностранных граждан).

По нашему мнению, определяющим фактором в принятии правовых актов данной группы на этапе до 2002 г. было отсутствие на федеральном уровне достаточных правовых средств для решения тех или иных социальных проблем, связанных с пребыванием иностранных граждан на территории области. Одна из них – незаконная трудовая миграция.

Так, например, постановлением администрации Калининградской области от 20 декабря 2002 г. № 618 [Российская газета. 2003. № 19] установлен порядок въезда иностранных граждан на территорию

города Балтийска с регламентированным посещением для иностранных граждан и проезда на (с) грузопассажирский автопаромный терминал (бассейн № 3). Нормативно-правовой основой на федеральном уровне для принятия данного документа послужили постановления Правительства Российской Федерации от 04 июля 1992 года № 470 (с изм. от 09.07.2002) «Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» [САПП РФ. 1992. 13 июля. N 2. Ст. 37]; от 17 ноября 1994 г. № 1273 «Об установлении пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в г. Балтийске (пункт Восточный) Калининградской области для международного морского грузового и пассажирского сообщения» [СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3286] и от 09 июля 2002 года № 513 «О передаче для использования в целях торгового мореплавания объектов и земельных участков Министерства обороны Российской Федерации в г. Балтийске» [СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2869].

2. Программно-стратегические (утверждают программы, концепции, стратегии и т.д.).

Имея ярко выраженный информационно-аналитический, а в юридическом смысле – рекомендательный (декларативный) характер, эти документы играют важную роль в деле выработки целей, принципов, задач общей миграционной политики области и отдельных ее направлений. К примеру, в «Концепции миграционной политики Свердловской области» следующим образом обозначена первоочередная цель региональной миграционной политики: «...регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов» [Постановление Правительства Свердловской области от 22.10.2003 № 652-ПП].

При принятии концепций (программ) разработчики в большинстве своем исходят из анализа следующих составляющих: миграционной ситуации в регионе (показатели рождаемости и смертности, прироста и убыли населения; миграционный оборот), целей, задач и принципов миграционной политики в регионе, основных направлений деятельности по регулированию миграционных процессов в регионе (в области правового обеспечения, иммиграционного контроля, социальной адаптации мигрантов, трудовой миграции и др.), механизма реализации миграционной политики.

Так, например, в упомянутой «Концепции миграционной политики Свердловской области» в целом миграционная ситуация была оценена как удовлетворительная, из негативных факторов воздействия миграционных процессов выделены нарастающие

«...потоки незаконной миграции (в том числе трудовой), в результате – неконтролируемый рынок товаров и услуг, наркобизнес, осложнение криминогенной ситуации». В то же время в качестве позитивной составляющей миграционных процессов поддерживается общая тенденция миграции, которая «...призвана смягчить демографический кризис и компенсировать естественную убыль населения Свердловской области».

3. Органообразующие (учреждающие те или иные органы или структуры для решения вопросов миграции).

Так, во многих субъектах Российской Федерации при органах исполнительной власти создаются межведомственные комиссии по вопросам миграции. Таковые имеются в Свердловской области [Постановление Правительства Свердловской области от 04.02.2003 № 50-ПП], Ханты-Мансийском автономном округе [Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 17.01.2003 № 5-п], Тюменской области [Распоряжение Администрации Тюменской области от 20.08.2003 № 790-Р] и др. Такие межведомственные комиссии являются совещательными либо рабочими органами при органах исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальных образований. В их основные задачи, как правило, входят:

- подготовка предложений по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан (в том числе лиц без гражданства), проживающих на территории субъектов Федерации и муниципальных образований;
- проведение анализа и оценки миграционной ситуации на территории субъектов Федерации и муниципальных образований, прогноз ее развития, изучение социально-экономических последствий;
- выработка предложений, направленных на защиту регионального (местного) рынка труда;
- содействие рациональному использованию трудового потенциала: соблюдению работодателями целевого использования труда иностранных работников, условий трудовых контрактов, норм трудового законодательства;
- подготовка предложений по эпидемической безопасности на территории субъектов Федерации и муниципальных образований.

В состав межведомственных комиссий преимущественно входят представители территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по делам миграции, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, региональных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации, паспортно-визового управления, региональных таможенных органов,

администрации субъекта Федерации или муниципального образования, общественных объединений.

Между тем, не умаляя позитивные моменты регулирования общественных отношений в сфере миграции населения на региональном уровне, анализ миграционных процессов в России за последнее десятилетие показывает, что проблемы с внешней незаконной миграцией продолжают оставаться острыми, а отдельные из них представляют и угрозу национальной безопасности государства. Уровень ее остается высоким, а численность мигрантов постоянно растет. По экспертным оценкам [См.: Статистические данные НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации 2002: 102-104], в стране в настоящее время находится до 1,5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов).

Из года в год все больше возрастает число нарушений правил пребывания иностранных граждан в России и их транзитного проезда. Так, в 2003 г. [Материалы пояснительной записки к проекту постановления Администрации Тюменской области «Концепция по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области»] иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено 12524 административные правонарушения. К административной ответственности за нарушение режима пребывания в этом же году привлечено 7009 иностранных граждан, а также 289 должностных лиц, обеспечивающих их обслуживание или выполняющих обязанности по соблюдению условий их пребывания в Российской Федерации.

В большинстве регионов России отмечен рост преступлений, которые требовали контактов за рубежом и межгосударственного сотрудничества. Среди них наркобизнес, незаконный оборот оружия, преступления во внешнеэкономической деятельности и кредитно-финансовой сфере.

Недостатки в законодательстве субъекты Федерации и органы местного самоуправления стараются компенсировать собственным нормотворчеством. Как правило, это меры ограничительного и ужесточающего характера – сокращение количества мигрантов на своих территориях, повышение ответственности за нарушение правил регистрационного режима, ущемление прав, в том числе имущественных, и др. Указанные меры нередко вступают в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, нарушая порой установленную законом компетенцию Российской Федерации и выходя за установленные федеральным законодательством пределы ведения субъектов Федерации. Так, например, губернатор Чукотского автономного

округа установил свой порядок въезда в округ иностранных граждан и лиц без гражданства, хотя субъекты Федерации такими полномочиями не обладают. Подобного рода законодательная практика имеет место в республиках Адыгея, Дагестан, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, в Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках, в Краснодарском и Приморском краях, в Астраханской области и некоторых других регионах.

Еще более сложный вопрос – это возможность субъектов Федерации устанавливать административную ответственность в сфере режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Так, в Тюменской области первым законодательным опытом в этом направлении можно считать областной закон «О миссионерской деятельности иностранных религиозных миссий (миссионеров) на территории Тюменской области» [Закон Тюменской области «О миссионерской деятельности...» от 26.05.1995 № 5]. В отсутствие каких-либо установлений на федеральном уровне данным правовым актом Тюменской области было закреплено право иностранных религиозных миссий (миссионеров) осуществлять на территории области проповедование и распространение вероучений только на основании разрешения, выдаваемого Администрацией Тюменской области. За невыполнение этого требования Законом в пункте 9.2 статьи 9 в отношении иностранных миссий (миссионеров) была установлена административная ответственность в виде штрафа (в размере стократной величины минимальной заработной платы), а также введено дополнительное основание депортации с территории России – «нарушение правил миссионерской деятельности, правил пребывания иностранных граждан (миссионеров) или религиозных организаций на территории области». С позиции сегодняшнего дня можно утверждать, что рассматриваемый документ не соответствовал статьям 28, 55, 62, 71 Конституции Российской Федерации. После принятия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» [Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ 1997. № 39. Ст. 4465] он пришел к тому же в противоречие со статьей 13 данного Федерального закона. Между тем только через пять лет (т.е. в конце 2000 года) он был отменен на основании протеста прокуратура Тюменской области [Сунцов, Петровец 2002: 80].

В этой связи одним из, в достаточной степени, перспективных направлений представляется законодательная деятельность субъектов Федерации в сфере режима приграничных зон. В соответствии с Конституцией Российской Федерации – это вопрос совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. “б” части 1 статьи 72). Этот режим, как нам представляется,

должен касаться не только граждан Российской Федерации, особенностей их образа жизни в приграничных зонах, но и правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вместе с тем важно установить на уровне федерального законодательства статус приграничной зоны и пределы ограничения прав в этих границах как граждан Российской Федерации, так и иностранцев и лиц без гражданства. Это, по нашему мнению, позволит субъектам Федерации не допускать нарушений при законодательном регулировании таких сфер деятельности иностранных граждан в приграничных территориях, как автомобильный транспорт, торговля, туризм, образование и аренда жилого и нежилого помещений [Там же: 82].

Литература

Закон Тюменской области «О миссионерской деятельности иностранных религиозных миссий (миссионеров) на территории Тюменской области» от 26.05.1995 № 5 // Тюменские известия. 1995. № 102.

Из материалов пояснительной записки к проекту постановления Администрации Тюменской области «Концепция по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области» (подготовлен Управлением по делам миграции ГУВД Тюменской области, август-сентябрь 2004 год.) // Архив автора.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 04.07.2003 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

Маров И.П. Субъект Федерации как государственное образование // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы. Тюмень, 1999.

Маров И.П., Сунцов А.П. Областное законодательство: практика и перспективы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Практика взаимодействия властных структур и вузов». Тюмень, 1999.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // РГ. 2002, 19 апреля. № 71.

Постановление Правительства Свердловской области от 04.02.2003 № 50-ПП «О межведомственной комиссии Свердловской области по вопросам миграции» // Областная газета. 2003. 08 февраля. № 28 – 29.

Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 17.01.2003 № 5-п «Об образовании межведомственной комиссии по содействию в вопросах миграционной политики при

Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа» // Новости Югры (Спецвыпуск). 2003. Февраль. № 20.

Проект Концепции «Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Архив авторов.

Распоряжение Администрации Тюменской области «О создании областной межведомственной комиссии по вопросам привлечения и использования иностранных работников в Тюменской области» от 20.08.2003 № 790-Р // Тюменские известия. 2003. № 215.

РГ. 1993. 25 декабря. № 237.

Российская газета (г. Калининград). 2003. 31 января. № 19.

САПП РФ. 1992. 13 июля. N 2. Ст. 37.

СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3286.

СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

СЗ РФ. 1999. № 45. Ст. 5005.

СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2869.

Статистические данные НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации // Закон. 2002. № 11. С. 102 – 104.

Сунцов А.П., Петровец М.В. Региональные аспекты регулирования внешней миграции в Тюменской области // Динамика миграции населения и проблемы современного развития Западной Сибири. Сургут, 2002.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.