

© А.П. СУНЦОВ

*suncovap@duma72.ru*

УДК 342.715/.16 (470+571)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*АННОТАЦИЯ.* В статье на основе анализа понятия, сущности и содержания административно-правового режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и его основных элементов делается вывод о необходимости разработки и принятия федерального закона о миграционной политике Российской Федерации.

*SUMMARY.* The article draws a conclusion about the necessity of the development and enactment of federal law of Russian Federation Migration Policy based on the analysis of content and essence of migration regulation of residence of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation including its basic elements.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Миграционное право, административно-правовой режим, иностранный гражданин, миграционный процесс, государственное регулирование, миграционная политика.

*KEY WORDS.* Migration law, migration regulation, foreign citizen, migration process, state regulation, migration policy.

Поставленная на высшем государственном уровне задача о необходимости совершенствования механизма регулирования внешней миграции населения, отвечающего потребностям нашей страны, масштабам самой миграции, при сохранении баланса на рынке труда и обеспечении интересов российских граждан [1], побуждает к необходимости исследования такой важной формы государственного регулирования миграционных отношений, как правовой режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Его изучение проводилось и проводится традиционно в рамках науки административного права [2].

Сущность обозначенного административно-правового режима заключается в государственном регулировании миграционных процессов в Российской Федерации совокупностью правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленных на обеспечение их устойчивого функционирования. Сегодня к его перспективным составляющим принято причислять следующие правовые режимы:

— транснациональных коридоров и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации;

— соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа, и других временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации;  
— приграничных территорий (пограничных зон).

Рассматривая правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, можно отметить, что в настоящее время в России акцент сделан на систему ограничений и ответственности за несоблюдение режима транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Вместе с тем режим — это не только установленные ограничения и ответственность за их нарушения, это еще обеспечение со стороны государства прав и свобод иностранных граждан, которые они имеют в соответствии с международными стандартами и Конституцией Российской Федерации, законно находясь (при транзитном проезде) на территории Российской Федерации.

В этой связи необходимо значительное внимание уделять и законодательному обеспечению прав и свобод, которые в Российской Федерации гарантированы каждому человеку, в том числе и иностранным гражданам и лицам без гражданства, следующим транзитом через территорию Российской Федерации.

К числу таких прав можно отнести прежде всего право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и ряд других личных и социально-экономических прав и свобод человека.

С вступлением России во Всемирную торговую организацию [3] и созданием Евразийского союза [4] актуальным становится не только обеспечение прав и свобод иностранных граждан, следующих через территорию России в режиме транзитного коридора, в соответствии с общепризнанными нормами международного права, но и создание для указанных лиц «режима благоприятствования» [4] с возможностью предоставления, например, услуг языкового характера и необходимой юридической помощи.

На сегодняшний день очевидно, что правовая регламентация режима «транснациональных коридоров» должна стать перспективным и приоритетным направлением внешней государственной политики России, особенно в рамках международной интеграции России в мировое сообщество, с вступлением во Всемирную торговую организацию.

Правовое регулирование так называемых «транснациональных коридоров» должно осуществляться на многосторонней основе в рамках межгосударственных договоров и соглашений, а также путем дальнейшего законодательного установления правового режима транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

Еще одним перспективным направлением анализируемого административно-правового режима является правовой режим соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа и других временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации.

В настоящее время принципы и цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по реализации указанной политики установлены Федеральным законом «О государ-

ственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Особым этапом в дальнейшей регламентации рассматриваемого правового режима можно отметить принятие 22 июня 2006 года Программы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [5], рассчитанной на период 2006-2012 годы.

Государственная программа призвана способствовать социально-экономическому развитию России, что невозможно без кардинального изменения демографической ситуации, характеризующейся в настоящее время оттоком населения со стратегически важных для России территорий, сокращением общей численности населения, в том числе трудоспособного возраста. Содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы.

Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшей интеграции в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

Основной целью Государственной программы можно определить формирование оптимальной миграционной ситуации, параметры которой в наибольшей степени способствуют реализации интересов граждан России. Основными задачами Государственной программы являются формирование отвечающего государственным интересам миграционного потока, а также создание условий для успешной интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к его языку, культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу народов России.

В этой связи закономерно, что выработка современной миграционной политики Российской Федерации, учитывающей состояние как реальных, так и ожидаемых миграционных процессов, является одной из приоритетных задач федерального законодателя.

Таким образом, покровительство со стороны Российской Федерации, оказываемое соотечественникам за рубежом, — это обязанность Российской Федерации. От того, насколько умело и эффективно наше государство будет проводить свою миграционную политику в данном направлении, в значительной степени зависит ее мировой авторитет [3].

Особого рассмотрения заслуживает также и правовой режим пограничных зон, который согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации отнесен к предметам совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время Россия имеет сухопутные границы с 14 странами мира, являясь единственной страной с таким количеством соседей на своих границах. Закон Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» [6] вводит два принципиально важных понятия: приграничная территория и пограничная зона.

В ст. 3 указанного Закона путем перечисления определяется состав приграничной территории, в которую входит в том числе и пограничная зона.

Вместе с тем самого понятия «пограничная зона» Федеральный закон четко не устанавливает, ограничиваясь описанием пограничного режима в пограничной зоне. Так, пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает в пограничной зоне правила:

— въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;

— хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе. Вместе с тем Федеральный закон не устанавливает определенного круга полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пограничной зоне, как это должно проистекать из конституционной нормы ст. 72 Конституции Российской Федерации о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации в части правового регулирования режима пограничной зоны.

В то же время правовое регулирование миграции населения в приграничных территориях Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение, обусловленное теми угрозами национальной безопасности Российской Федерации, которые несут в себе перемещение населения из зарубежных стран, в том числе нелегальное, на территорию России.

Анализируя названный правовой режим, необходимо отметить, что регулирование миграции населения нередко выходит за пределы отдельных стран, приобретает международное значение, требуя формирования регулирующих механизмов не только на национальном, но и на международном уровне. Включаясь в подобный механизм, государства должны решать такие основные задачи, как предотвращение возможных конфликтов, зарождающихся на основе усиления миграционных процессов; защита национальных интересов с помощью ограничительных мер, не противоречащих нормам демократических государств; создание механизмов интеграции и адаптации мигрантов в принимающую социальную среду.

В сегодняшней ситуации представляется весьма полезным использовать практику законодательного регулирования адаптационных процессов между иностранными мигрантами и принимающей стороной. В частности, практический интерес представляет, на наш взгляд, такой фактор, как массовое обучение иммигрантов русскому языку [4], что сегодня могло бы способствовать снятию межнационального напряжения в приграничных территориях, а также интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

В современной миграционной политике на приграничных территориях отсутствует реально действующая дифференцированная система регулирования иностранного труда. В дореволюционный период такая система была разработана и успешно применялась на практике [7].

По нашему мнению, необходимо усилить взаимодействие с национальными общинами, в первую очередь с национально-культурными автономиями

и другими национально-культурными объединениями (диаспорами) и властными структурами в приграничных регионах.

Необходимо уделить особое внимание культивации толерантности в обществе, прежде всего это касается дошкольного и школьного воспитания, методов обучения в средних профессиональных и высших профессиональных учебных заведениях, подготавливающих квалифицированные кадры для органов государственной власти (в первую очередь федеральной миграционной службы России) и органов местного самоуправления.

Таким образом, можно заключить, что государственное регулирование миграционных процессов должно исходить из целевой функции, которая должна быть принята за основу программно-целевого планирования. При отсутствии сформулированной цели (группы целей) неизбежен хаотичный и внутренне противоречивый набор механизмов правового регулирования. Постановка целей упорядочивает набор средств, методов и механизмов.

В этой связи необходимы разработка и принятие федерального закона о государственной миграционной политике Российской Федерации. Такой федеральный закон должен определять основные цели, принципы, основные направления и круг субъектов государственной миграционной политики, механизм ее разработки и реализации в целях создания правовых, социально-экономических и организационных условий.

Федеративное устройство России предопределило необходимость участия субъектов федерации в регулировании иммиграционных отношений. По мнению В.В. Путина, распределение государственных полномочий по различным уровням власти должно осуществляться по ясному критерию — функция должна исполняться на том уровне власти, где это будет сделано с наибольшей пользой для граждан России, их предпринимательской активности, для развития страны в целом [8].

В связи с этим в федеральном законе о государственной миграционной политике Российской Федерации также необходимо установить пределы полномочий субъектов РФ в сфере внешней миграции населения.

На начальном этапе для определения полномочий субъектов Российской Федерации в сфере внешней миграции населения возможно использование договорного режима передачи части полномочий федерального центра в сфере внешней миграции населения органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой подход находится в полном соответствии с ч. 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации и, по нашему мнению, может позволить субъектам Российской Федерации более оперативно и адекватно воздействовать на стабилизацию иммиграционных процессов в регионе.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 // Российская газета. 2011. 23 декабря; Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 января.
2. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики). Автореф. дисс. ... д.ю.н., М., 2010. С. 6.; Мишунина А.А. Система правового регулирования иммиграционных процессов в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... д.ю.н., Тюмень, 2010. С. 7.

3. Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости, 27.02.2012.
4. Путин В.В. Россия: Национальный вопрос // Независимая газета, 23.01.2012.
5. Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 12.01.2010) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ, 2006, № 26, ст. 2820.
6. См.: РГ. 1993. 4 мая.
7. См.: Российско-китайские отношения. 1689-1912: Официальные документы. М., 1958, стр. 29; Международные отношения на Дальнем Востоке. М., 1973, Кн. 1, стр. 96; Нестерова Е.И. Управление китайским населением в Приамурском генерал-губернаторстве (1884-1897 гг.) // Вестник ДВО РАН. Владивосток. 2000. № 2. с. 43.
8. Путин В.В. . Демократия и качество государства // Коммерсант, 06.02.2012.