

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
о соблюдении сотрудниками
паспортно-визовой службы и служащими иных
правоохранительных органов, расположенных
на территории Пермской области,
прав и свобод граждан**

Анализ жалоб граждан на действия сотрудников паспортно-визовой службы (далее – ПВС), поступающих Уполномоченному по правам человека в Пермской области, а также руководству ГУВД Пермской области, показывает, что большая их часть связана с режимом пребывания на территории области иностранных граждан. Под термином «иностранцы граждане» в данном случае следует понимать как иностранных граждан «ближнего» и «дальнего» зарубежья, так и лиц без гражданства, пребывающих на территории РФ и в данном случае – области.

Характеристику правового положения иностранных граждан на территории Пермской области следует начать с анализа ряда норм Конституции России, т.к. последняя обладает высшей юридической силой и прямым действием на всей территории РФ.

Согласно ч.3 ст.62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных *федеральным законом* или международным договором РФ. В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо для достижения ряда целей (защита основ конституционного строя и др.). В обоих случаях **Конституция РФ требует принятия именно федерального закона для введения каких-либо ограничений прав человека**, будь то гражданин РФ или иностранный гражданин.

Проект столь необходимого сегодня закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» уже много лет находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. За неимением лучшего можно было бы использовать Закон СССР от 24.07.81 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Однако в нем отсутствуют какие-либо ограничения, за исключением требований о заграничных паспортах и видов на жительство для иностранных граждан, постоянно проживающих на территории СССР. Основная же часть правил пребывания иностранных граждан, как это обычно бывало в советский период, содержится в подзаконных нормативно-правовых актах и главным образом в секретных ведомственных приказах. Такие акты не могут применяться сегодня в силу ч.3 ст.15 Конституции РФ, согласно которой «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

При таких обстоятельствах, в силу конституционных предписаний сотрудники ПВС должны **распространять на иностранных граждан недостающие правила пребывания и регистрации, установленные для граждан РФ**. Среди них:

- уведомительный, а не разрешительный характер регистрации (т.е. отказать в регистрации по месту пребывания иностранному гражданину нельзя, даже если он пребывает на территории РФ незаконно в силу окончания времени туристической поездки, окончания срока действия вида на жительство и т.д.);
- запрет на ограничение срока регистрации иностранного гражданина;

- запрет на истребование согласия всех членов семьи лица, пожелавшего зарегистрировать у себя иностранного гражданина;

- не принимаются во внимание при регистрации нормы жилой площади и др.

Именно такие требования установлены Законом РФ от 25.07.93 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», Постановлением Конституционного Суда РФ от 2.02.98 г. Правомерность их распространения на иностранных граждан подтверждается, например, решением суда Свердловского района г. Перми от 17.01.2000г. по делу по жалобе Ц. на действия Управления паспортно – визовой службы ГУВД Пермской области.

Особого внимания заслуживает вопрос о правовом положении в РФ и Пермской области **граждан бывшего СССР**. При этом открытым остается вопрос о том, **следует ли понимать под ними граждан государств-участников СНГ, лиц без гражданства либо обе названные категории.**

Постановлением Правительства РФ №290 от 12.03.97 г. на граждан бывшего СССР распространено действие Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Это Постановление действует и на сегодняшний день с некоторыми изменениями: 1) Постановлением Правительства РФ № 4 от 4.01.01 г. установлен визовый порядок въезда на территорию РФ для лиц, пребывающих из стран Балтии (Литва, Эстония, Латвия); 2) на основании межгосударственных соглашений визовый режим въезда установлен также для граждан Грузии и Туркменистана.

Некоторые особенности правового положения лиц, прибывающих из государств-участников СНГ, устанавливал Закон Пермской области № 31-2 от 23.07.94 г. «О регистрации временно пребывающих на территории Пермской области лиц, не являющихся гражданами РФ и постоянно проживающих в странах СНГ». Он предусматривал ряд ограничений, ужесточив правила регистрации, даже в сравнении с порядком регистрации граждан «дальнего» зарубежья. Аналогичные законы принимались в ряде других субъектов Федерации. В настоящее время названный Закон утратил силу в связи с принятием Закона Пермской области от 28.08.2001 г. № 1745-307 «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов Пермской области».

Особую обеспокоенность вызывает то, что **Паспортно-визовое управление МВД РФ** пытается своими письмами, а даже не **нормативными актами, установить совершенно особый режим пребывания на территории РФ граждан государств-участников СНГ**. Так письмом № 1/15651 от 22.08.2000 г. на них распространены правила, применяемые для граждан «дальнего» зарубежья. При этом требуется исполнение предписаний приказа МВД № 076-87 г. (о запрете, установленном частью 3 ст. 15 Конституции РФ, применения секретных приказов при регулировании прав человека было сказано выше). Более того, для регистрации гражданин должен представить свой национальный заграничный паспорт.

Учитывая, что практически все лица данной категории пребывают на территорию РФ без заграничных паспортов, сотрудники ПВС обязаны их направлять в московское посольство того государства, из которого они прибыли. Там они должны получить за 160 долларов (не считая проезда) заграничный паспорт лишь для того, чтобы зарегистрироваться в Пермской области. Не сложно представить себе недоумение по этому поводу, например, пенсионерки Фисенко Т.К., родившейся в Перми и прожившей здесь всю жизнь, но волею судьбы оказавшейся в период распада СССР у дочери в Украине. Вернувшись на родину, она представила для регистрации паспорт бывшего СССР (другого она не получала). Однако ей было предложено отправиться за заграничным паспортом Украины для того, чтобы легально проживать у себя дома.

Вполне объяснима озабоченность МВД РФ по поводу ужесточения режима пребывания на территории России иностранных граждан. Достаточно вспомнить темпы «освоения» российской территории гражданами, например, Китая. И также понятно, что необходимые нормативные акты должны приниматься исключительно на федеральном уровне. Но правоприменительная деятельность в Пермской области осуществляется ежедневно и ежечасно. При этом зачастую грубейшим образом нарушаются права и свободы человека.

С учетом изложенного, незамедлительного ответа требует вопрос, не приемлемый для правового государства, а Россия в ст.1 Конституции РФ провозглашает себя именно правовым государством: «Каким принципом руководствоваться правоохрнительным органам Прикамья в правоприменительной деятельности: законности или целесообразности? И, соответственно, **какие правила пребывания иностранных граждан применять: основанные на Конституции РФ либо те, которые определены в секретных приказах и письмах МВД?»**».

Определяющую роль в избрании правоприменительными органами правовой основы своей деятельности должна сыграть прокуратура. Однако со стороны последней должного внимания к рассматриваемой проблеме не наблюдается.

Подобная ситуация, вероятно, сохранится до тех пор, пока на федеральном уровне не будет принят закон о правовом положении иностранных граждан в РФ.

Заслуживают внимания жалобы граждан на отвратительные условия обслуживания в подразделениях паспортно-визовой службы ряда городов и районов области.

Действительно зачастую работа с гражданами ведется в условиях полной антисанитарии. Например, ОПВС Дзержинского района г. Перми располагается в подвальном помещении, где не работают водопровод и канализация. В тесном коридоре некуда присесть. В таких невыносимых условиях обязан провести несколько часов рано или поздно каждый гражданин района, в том числе дети, пенсионеры.

Усугубляет ситуацию осуществляемая в настоящее время в России паспортная реформа, в результате которой каждый гражданин РФ должен получить новый паспорт. Срок проведения реформы ограничен 2003 годом. Поток граждан в этот период значительно увеличивается, а условия обслуживания соответственно ухудшаются. Между тем, обязанность по обеспечению подразделений ПВС служебными помещениями статьей 36 Закона РФ «О милиции» возложена на соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Большую озабоченность вызывают жалобы сельского населения области на относительно большие затраты, которые требуется произвести для замены паспорта. Процент документирования новыми паспортами в сельской местности остается крайне низким.

Учитывая изложенное, считаю необходимым:

1. Заслушать доклад на очередном заседании Законодательного Собрания Пермской области.
2. По результатам рассмотрения доклада принять постановление об обращении к Государственной Думе Федерального Собрания РФ с предложением об ускорении принятия закона о правовом положении иностранных граждан в РФ.
3. Предложить прокуратуре Пермской области закрепить отдельного сотрудника в качестве куратора правоохранительных органов области по линии работы с иностранными гражданами;
4. Обратить внимание органов местного самоуправления (где это необходимо) на необходимость предпринять неотложные меры для оснащения подразделений паспортно-визовой службы помещениями, пригодными для обслуживания граждан в надлежащих условиях.

Решение суда Свердловского района г. Перми от 17.01.2000г. по делу по жалобе Ц. на действия Управления паспортно – визовой службы ГУВД Пермской области:

Заявитель обратился в суд с жалобой, указывая, что он фактически проживает в г. Перми по указанному адресу в течение нескольких месяцев. Он неоднократно привлекался паспортно-визовой службой к административной ответственности за проживание без регистрации при том, что тот же государственный орган неоднократно отказывал ему в регистрации, ссылаясь на незаконность нахождения заявителя на территории России. Между тем средств на выезд из России у заявителя в настоящее время не имеется. Ц. просит отказ в регистрации по месту пребывания признать незаконным, обязать УПВС зарегистрировать его по месту пребывания.

Представитель УПВС требования не признал. Пояснил, что Ц. прибыл в Россию 26.01.98 г. в составе туристической группы в безвизовом режиме, предусмотренном соглашением между правительствами России и КНР. В настоящее время он находится на территории России незаконно, поскольку срок туристической поездки истек и он уже не является членом туристической группы. Поэтому, согласно действующему законодательству

Ц. подлежит выдворению из пределов Российской Федерации в административном порядке. Средства для выдворения в настоящее время изыскиваются при содействии МИД России, Посольства КНР в России. При таких обстоятельствах, регистрация заявителя по месту пребывания означала бы признание законности нахождения последнего на территории России.

По мнению суда, на заявителя в силу ч.3 ст.62 Конституции Российской Федерации распространяются права и обязанности по регистрации, предусмотренные действующим в России законодательством для граждан РФ, поскольку особого порядка регистрации иностранных граждан ни федеральные законы, ни международные договоры РФ не содержат. До тех пор пока заявитель не выехал за пределы России либо не был выдворен из пределов России, он может иметь определенное место пребывания в любом не ограниченном для пребывания иностранных граждан месте на территории Российской Федерации с соблюдением уведомительного порядка о месте своего пребывания. Ц. воспользовался своим правом уведомить органы внутренних дел о месте своего пребывания и одновременно выполнил свою обязанность по уведомлению. При этом у органов регистрационного учета согласно Закону РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» (каковым является в данном случае УПВС ГУВД Пермской области) имеется лишь обязанность регистрации места пребывания гражданина (российского или иностранного). Регистрационный учет не может носить разрешительного характера.

Факт регистрации заявителя согласно ч.2 ст.3 указанного Федерального закона не явится основанием для возникновения каких-либо прав или обязанностей для него или фактом признания законности пребывания заявителя на территории России. Регистрация Ц. лишь облегчит применение мер административного принуждения по выдворению его из пределов РФ.

Суд решил признать отказ УПВС ГУВД Пермской области в регистрации по месту пребывания гражданина КНР Ц. незаконным. Обязать УПВС зарегистрировать заявителя по указанному им адресу.