DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-119-125

УДК 342.7; 342.1

А. В. Рыбак
П. Б. Скрипко
К. С. Нежинская
А. А. Рыбак

Особенности реализации прав и свобод человека и гражданина на приграничной территории Российской Федерации

Рассматриваются особенности реализации прав и свобод человека и гражданина на приграничной территории Российской Федерации через призму ограничений таких конституционных прав человека, как права на свободу передвижения и права собственности. Обосновывается, что некоторые основополагающие подзаконные нормативно-правовые акты в данной сфере вышли за рамки предписаний Федерального закона «О Государственной границе РФ», поскольку истолковали обозначенные в Законе нормы расширительно. Также на основе анализа норм федерального законодательства, преследующего цель защиты суверенитета России от возможности формирования на приграничных территориях анклавов, контролируемых иностранными лицами, выявлена возможность их «обхода» со стороны этих лиц.

Ключевые слова: свобода передвижения, приграничная территория, ограничение, собственность, закон.

Конституция Российской Федерации в ст. 2 рассматривает человека, его права и свободы как высшую ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства [16]. Но вместе с тем существуют территории, имеющие определенные особенности их реализации. Особый исследовательский интерес вызывают особенности в части ограничений прав и свобод, которые зачастую установлены для лиц, проживающих на приграничной территории, и обусловлены свойствами ее правового режима, а также наличием или отсутствием гражданства Российской Федерации.

На фоне роста угроз международного терроризма и миграционного коллапса в ряде Европейских государств проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина, особенно в определенных районах, в целях обеспечения национальной безопасности становится еще более актуальной.

Анализируя особенности реализации прав и свобод человека и гражданина на приграничной территории в Российской Федерации, сначала рассмотрим ограничение такого важнейшего естественно-го конституционного права – право на свободу передвижения. В ст. 17 Закона РФ «О Государственной границе Рос-

Рыбак Александр Владимирович – канд. техн. наук, доцент, профессор, Дальневосточный юридический институт МВД России (г. Хабаровск). Email: rybak-2908@mail.ru

Скрипко Павел Борисович – канд. техн. наук, доцент, начальник кафедры информационного и технического обеспечения оперативно-разыскной деятельности, Дальневосточный юридический институт МВД России (г. Хабаровск). Email: skripkop@yandex.ru

Нежинская Ксения Сергеевна – канд. юрид. наук, преподаватель, Дальневосточный юридический институт МВД России (г. Хабаровск). Email: dvui@mvd.ru

Рыбак Алексей Александрович – преподаватель, Дальневосточный юридический институт МВД России (г. Хабаровск). Email: mmtasa@rambler.ru

сийской Федерации» [4] (Закон о границе) устанавливаются правила прохода, въезда, временного пребывания и передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне. Вместе с тем из содержания этой статьи неясно, какими государственными органами может быть установлен порядок прохода, проезда, продолжительность и прочие условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств [15].

Данный пробел восполняется Приказом Федеральной службы безопасности от 15.10.2012 г. № 515 «Об утверждении Правил пограничного режима» [9], в котором установлены ограничения права на свободу передвижения в пограничной зоне.

Анализ Закона о Государственной границе РФ и Приказа ФСБ дает основания сделать следующие выводы:

1. В Приказе ФСБ, помимо законодательно установленного перечня документов, удостоверяющих личность, а также документов для прохода, въезда в пограничную зону, требуется наличие персональных или коллективных пропусков для прохода, въезда лиц и транспортных средств в пограничную зону, выдаваемых пограничными управлениями (отделами) ФСБ России по субъектам РФ или подразделениями пограничных органов.

2. Приказ ФСБ устанавливает перечень граждан Российской Федерации, а также иностранных лиц и лиц без гражданства, которые по документам, удостоверяющим личность, обладают правом прохода, въезда в пограничную зону, временного пребывания и передвижения в ней. Отметим, что перечень граждан Российской Федерации, обладающих данным правом, шире по сравнению с иностранными гражданами и лицами без гражданства. В его основу положены как принцип должностного положения, так и места проживания, в то время как для иностранных граждан предусматривается возможность передвижения без специальных пропусков только в случае постоянного или временного проживания на приграничной территории. Данный факт объясняется тем, что определенные должности государственной гражданской и правоохранительной службы могут занимать только граждане России.

В Законе о границе, а также в Прика-

зе ФСБ не были установлены основания для отказа выдачи пропуска для прохода, въезда лиц и транспортных средств в пограничную зону, как это имело место в Приказе ФСБ [10], действовавшем ранее. В нем, в отличие от Закона о границе, был установлен перечень оснований для отказа в выдаче пропуска или выдачи пропуска на более поздний срок для прохода, въезда лиц и транспортных средств в пограничную зону. Однако значение понятия «более поздний срок» в Приказе ФСБ также не раскрывалось.

Данные основания для отказа устанавливаются Административным регламентом ФСБ России при оказании государственной услуги по выдаче пропусков для прохода, въезда лиц и транспортных средств в пограничную зону; разрешений на хозяйственную, промысловую и иную деятельность; проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий; содержание и выпас скота в пограничной зоне; промысловую, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где введен пограничный режим [8] и содержат в себе:

а) указание в заявлении, ходатайстве или именном списке неполной или ложной информации;

б) несоблюдение требований, установленных п. 20 Административного регламента;

в) запрет территориальных органов безопасности на проход, въезд иностранных граждан, лиц без гражданства в пограничную зону;

г) отсутствие документов, перечисленных в п. 17 Административного регламента;

д) наличие у заявителя действующего пропуска в пределах местности, в границах которой располагается муниципальное образование, где установлена пограничная зона, на период времени, в который заявитель планирует совершить свой проход или въезд.

Представляется, что Административный регламент и Приказ ФСБ вышли за рамки предписаний Закона о границе, поскольку истолковал обозначенные в Законе нормы расширительно. Так, Закон не предполагает принятия подзаконных актов, содержащих какие-либо

правоустанавливающие нормы в части увеличения перечня необходимых документов, определения оснований для отказа в проходе, въезде лиц и транспортных средств в пограничную зону, а также условий, оказывающих влияние на срок пребывания на территории пограничной зоны.

Общий анализ ограничительных мер относительно права на свободу передвижения в пограничной зоне, определенных Приказом ФСБ, позволяет заключить, что данные ограничительные меры не соответствуют следующим критериям допустимых ограничений:

- установление ограничения права на свободу передвижения подзаконным нормативным правовым актом (в части отказа в выдаче пропуска);

- критерии «а также в других случаях, когда присутствие граждан необходимо», «при необходимости дальнейшего пребывания граждан в пограничной зоне» позволяют расширительное толкование, т. к. в приказе ФСБ не сказано, что ограничения прав на свободу передвижения, установленные в нем, являются крайним способом вмешательства государства в реализацию этого права и являются необходимыми для защиты безопасности государства;

- несоответствие критерию «необходимости в демократическом обществе», т. к. ограничение права человека на свободу передвижения в пограничных зонах не обусловлено неотложными социальными потребностями;

- несоответствие принципу равенства, т. к. право передвижения и пребывания в пограничной зоне разных категорий граждан зависит от их регистрации по месту жительства или пребывания;

- несоответствие принципу соразмерности, потому как такое ограничение явно не соразмерно защищаемым интересам;

- несоответствие принципу «предусмотрено законодательством», поскольку в Законе о границе нет четкого определения полномочий органов исполнительной власти по реализации ограничений права на свободу передвижения людей в пограничной зоне. К тому же наличие неопределенности в некоторых отдельных положениях Закона о границе не обеспечивает его предсказуемость и доступность.

Обратимся к еще одному конституционному праву, ограничиваемому в связи с особым статусом пограничной территории – праву собственности.

В соответствии с Указом Президента РФ о перечне приграничных территорий [7] утвержден перечень приграничных территорий, на которых иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства не могут иметь землю на праве собственности. Этот документ принят в соответствии с п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ [2].

Данное положение являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ № 8-П [11] от 23.04.2004 г. отмечено следующее. Как таковая возможность предоставления гражданам, юридическим лицам иностранных государств и лицам без гражданства права приобретать на определенных условиях в собственность и пользоваться (распоряжаться, владеть) земельными участками существует, поскольку земля не ограничена в обороте и не исключена из него на законном основании (п. 1 ст. 260 Гражданского кодекса РФ [1]). При этом данная возможность вполне соответствует конституционно-правовому статусу земли, являющейся публичным достоянием всего многонационального народа Российского государства, и вытекает из ч. 2 ст. 9 и ч.ч. 1, 2 ст. 35 Конституции РФ.

Вместе с тем осуществляя регулирование данных отношений, федеральное законодательство, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, должно обеспечить защиту конституционно значимых ценностей, соблюдая основные конституционные права. Законодателю, при этом, нужно учитывать вытекающий из статей 9 и 36 Конституции приоритет права граждан Российской Федерации иметь в собственности землю, обеспечивая эффективное и рациональное ее использование и охрану; защиту экономического суверенитета Российского государства, неприкосновенность и целостность территории страны (ч.ч. 1, 3 ст. 4 Конституции РФ) [13, с. 41–45].

Конституционный Суд РФ отмечает, что федеральный законодатель, реализуя возложенную на него конституционную обязанность, ввел ряд ограничений для граждан иностранных государств и

лиц без гражданства в реализации права землепользования, установив, таким образом, изъятие права частной собственности на землю из национального режима регулирования. В частности, в ст. 15 Земельного кодекса РФ для указанных лиц установлен запрет на обладание (на праве собственности) теми земельными участками, которые находятся на приграничных и других территориях РФ в соответствии с действующим федеральным законодательством. Помимо этого, законодательством для иностранных граждан, иностранных юридических лиц и лиц без гражданства предусматриваются некоторые ограничения по отношению к праву собственности на землю определенных категорий. Так, исходя из ст. 8 Федерального закона № 137-ФЗ от 25.10.2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса РФ [3]», иностранные граждане, иностранные юридические лица и лица без гражданства могут пользоваться и владеть только сельскохозяйственными землями и только на правах аренды. Схожая норма, которая также распространяется и на юридических лиц, в складочном (уставном) капитале которых доля лиц без гражданства, иностранных граждан или иностранных юридических лиц превышает 50%, закреплена ст. 3 Федерального закона № 101-ФЗ от 24.07.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [6].

Как определил Конституционный Суд Российской Федерации, целями такого правового регулирования являются: защита интересов экономики страны; обеспечение суверенного права РФ на все ее природные ресурсы и богатства, а также гарантирование российским гражданам относительно равных условий конкуренции с зарубежным капиталом и, таким образом, реализация ими конституционного права на свободное распоряжение и использование своего имущества и способностей для предпринимательской и другой, не запрещенной законодательством, экономической деятельности.

Конституционный Суд РФ также отметил, что положения, изложенные в п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ о запрете предоставления в собственность лицам без гражданства, иностранным гражданам и иностранным юридическим ли-

цам участков земли, располагающихся на отдельных территориях, не противоречат Конституции. Эти положения, напротив, конкретизируют ее положения о конституционно-правовом статусе и предназначении земли [12, с. 21].

Отметим возникающую в свете вышерассмотренного ограничения права собственности в приграничных территориях проблему.

Как оценить данное положение закона с правовой точки зрения, когда земельный участок приобретается в собственность российским юридическим лицом, единственным учредителем которого является иностранный гражданин? Если следовать букве закона, то сделка по приобретению такого земельного участка вполне соответствует всем требованиям закона и подлежит государственной регистрации. Если же исходить из смыслового анализа закона, то вполне понятно, что норма п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ преследовала цель защитить суверенитет от возможности формирования на приграничных территориях анклавов, контролируемых иностранными лицами. И, исходя из смысла указанного законоположения, не имеет значения, кто приобретает земельный участок – иностранный гражданин или российское юридическое лицо, полностью контролируемое иностранным гражданином, который вправе принимать решения, имеющие ключевое значение для деятельности юридического лица [14, с. 24].

Стоит полагать, что законодатель неудачно сформулировал правило п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ, но такой недочет легко устраняется смысловым (целевым) толкованием. И, следовательно, подобные сделки, совершаемые через конструкцию юридического лица, являются обходом закона. Законы, принятые позднее Земельного кодекса РФ, содержат более удачные формулировки (например, ст. 5 Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» [5]).

В целом, следует отметить, что нормативно-правовая база России, регу-

лирующая статус иностранных граждан и лиц без гражданства, свидетельствует о равенстве прав и обязанностей как для граждан РФ, так и для иностранцев (за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами или международными договорами) в части абсолютных прав. Общий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства приравнен к аналогичному статусу россиян, но вместе с тем содержит правовые ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства (например, на приграничной территории), что, собственно, не противоречит Конституции РФ.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994. 8 декабря.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 октября.
3. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Российская газета. 2001. 30 октября.
4. О Государственной границе Российской Федерации : закон от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Российская газета. 1993. 4 мая.
5. О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства : федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ // Российская газета. 2008. 7 мая.
6. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Российская газета. 2002. 27 июля.
7. Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками : указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 // Российская газета. 2011. 11 января.
8. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промысловую и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промысловую, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим : приказ ФСБ России от 13 ноября 2012 г. № 572 // Российская газета. 2013. 3 апреля.
9. Об утверждении Правил пограничного режима : приказ ФСБ России от 15 октября 2012 г. № 515 // Российская газета. 2012. 21 декабря.
10. Имеется в виду Приказ ФСБ РФ от 10 сентября 2007 г. № 458 «Об утверждении Правил пограничного режима» // Российская газета. 2007. 24 ноября. В настоящее время утратил силу.
11. По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной думы : Постановление Конституционного суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П // Российская газета. 2004. 28 апреля.
12. Бобряшова М. А. Права на земельные участки иностранных физических и юридических лиц в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
13. Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1.
14. Ильичева О. А. Конституционное право частной собственности гражданина на землю. Проблемы теории и судебной защиты : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
15. Миролюбова С. Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
16. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2017).

Библиографическое описание статьи

Рыбак А. В., Скрипко П. Б., Нежинская К. С., Рыбак А. А. Особенности реализации прав и свобод человека и гражданина на приграничной территории Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 3 (80). С. 129–135. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-119-125

A. V. Rybak
P. B. Skripko
K. S. Nezhinskaya
A. A. Rybak

Features of realization of the rights and freedoms of the person and citizen in the border territory of the Russian Federation

Features of realization of the rights and freedoms of the person and the citizen in the border territory of the Russian Federation through a prism of restrictions of such constitutional rights of the person as the rights to freedom of movement and the property rights are considered. It is proved that some fundamental subordinate normative legal acts in this sphere were beyond the instructions of the Federal law «About Frontier of the Russian Federation» as they have interpreted the norms designated in the Law broad. Also on the basis of the analysis of standards of the federal legislation pursuing the aim of protection of sovereignty of Russia against a possibility of formation in the border territories of the enclaves controlled by the foreign persons possibility of their «round» from these persons is revealed.

Keywords: freedom of movement, border territory, restriction, property, law.

References:

1. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaya) ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ // Rossijskaya gazeta. 1994. 8 dekabrya.
2. Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 25 oktyabrya 2001 g. № 136-FZ // Rossijskaya gazeta. 2001. 30 oktyabrya.
3. O vvedenii v dejstvie Zemel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon ot 25 oktyabrya 2001 g. № 137-FZ // Rossijskaya gazeta. 2001. 30 oktyabrya.
4. O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federacii : zakon ot 1 aprelya 1993 g. № 4730-1 // Rossijskaya gazeta. 1993. 4 maya.
5. O poryadke osushchestvleniya inostrannyh investicij v hoz'yajstvennye obshchestva, imeyushchie strategicheskoe znachenie dlya obespecheniya oborony strany i bezopasnosti gosudarstva : federal'nyj zakon ot 29 aprelya 2008 g. № 57-FZ // Rossijskaya gazeta. 2008. 7 maya.
6. Ob oborote zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya : federal'nyj zakon ot 24 iyulya 2002 g. № 101-FZ // Rossijskaya gazeta. 2002. 27 iyulya.
7. Ob utverzhdenii perechnya prigranichnyh territorij, na kotoryh inostrannye grazhdane, lica bez grazhdanstva i inostrannye yuridicheskie lica ne mogut obladat' na prave sobstvennosti zemel'nymi uchastkami : ukaz Prezidenta RF ot 9 yanvarya 2011 g. № 26 // Rossijskaya gazeta. 2011. 11 yanvarya.
8. Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'noj sluzhby bezopasnosti Rossijskoj Federacii po predostavleniyu gosudarstvennoj ushugi po vydache propuskov dlya v'ezda (prohoda) lic i transportnyh sredstv v pogranichnuyu zonu, razreshenij na hoz'yajstvennuyu, promyslovuyu i inuyu deyatel'nost', provedenie massovyh obshchestvenno-politicheskikh, kul'turnyh

Rybak Aleksandr Vladimirovich – Candidate of Technics, associate professor, professor, the Far-Eastern legal institute of MIA of RF (Khabarovsk). Email: rybak-2908@mail.ru

Skripko Pavel Borisovich – Candidate of Technics, associate professor, chief of the department of information and technical support of investigation and search operations, the Far-Eastern legal institute of MIA of RF (Khabarovsk). Email: skripkop@yandex.ru

Nezhinskaya Kseniya Sergeevna – Candidate of Jurisprudence, lecturer, the Far-Eastern legal institute of MIA of RF (Khabarovsk). Email: dvui@mvd.ru

Rybak Aleksey Aleksandrovich – lecturer, the Far-Eastern legal institute of MIA of RF (Khabarovsk). Email: mmmasa@rambler.ru

i drugih meropriyatij, sodержanie i vypas skota v pograničnoj zone, promyslovuyu, issledovatel'skuyu, izyskatel'skuyu i inuyu deyatel'nost' v rossijskoj chasti vod pograničnih rek, ozer i inyh vodnyh ob'ektov, gde ustanovlen pograničnyj režim : prikaz FSB Rossii ot 13 noyabrya 2012 g. № 572 // Rossijskaya gazeta. 2013. 3 aprelya.

9. *Ob utverzhdenii Pravil pograničnogo režima : prikaz FSB Rossii ot 15 oktyabrya 2012 g. № 515 // Rossijskaya gazeta. 2012. 21 dekabrya.*

10. *Imeetsya v vidu Prikaz FSB RF ot 10 sentyabrya 2007 g. № 458 «Ob utverzhdenii Pravil pograničnogo režima» // Rossijskaya gazeta. 2007. 24 noyabrya. V nastoyashchee vremya utratil silu.*

11. *Po delu o proverke konstitucionnosti Zemel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svyazi s zaprosom Murmanskoy oblastnoj dumy : Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 23 aprelya 2004 g. № 8-P // Rossijskaya gazeta.*

2004. 28 aprelya.

12. *Bobryashova M. A. Prava na zemel'nye uchastki inostrannyh fizicheskikh i yuridicheskikh lic v Rossii : avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2007.*

13. *Volkov G. A. Problemy sovershenstvovaniya zemel'nogo zakonodatel'stva // EHkologicheskoe pravo. 2012. № 1.*

14. *Il'icheva O. A. Konstitucionnoe pravo chastnoj sobstvennosti grazhdanina na zemlyu. Problemy teorii i sudebnoj zashchity : avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2007.*

15. *Mirolyubova S. YU. Pravo na svobodu peredvizheniya v predelah Rossijskoj Federacii : konstitucionno-pravovoj aspekt: diss. ... kand. yurid. nauk. M., 2013.*

16. *Konstituciya RF: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. [EHlektronnyj resurs] // oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrashcheniya: 28.04.2017).*

Reference to the article

Rybak A. V., Skripko P. B., Nezhinskaya K. S., Rybak A. A. Features of realization of the rights and freedoms of the person and citizen in the border territory of the Russian Federation // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 3 (80).PP. 129–135. DOI 10.22394/1818-4049-2017-80-3-119-125