

Особенности применения национального миграционного законодательства Российской Федерации в контексте норм международного права

Система норм современного международного права зиждется на ряде основополагающих принципов, одним из которых является принцип невмешательства во внутренние дела государств.

Вопросы миграционной политики в отношении граждан иностранных государств и лиц без гражданства, несомненно, относятся к внутренним делам государства, что вытекает из его функций (направленности действий органов государственной власти).

Большинство представителей доктрины теории государства и права рассматривают миграционное законодательство как элемент административной отрасли права (т.е. публичной), что предъявляет особые требования к правовому регулированию: четкость и высокая формализованность норм права, высокая детализация правового регулирования, минимизация пробелов в праве.

При этом, наряду с указанными требованиями, представляется, что миграционное законодательство должно также отвечать критерию доступности и понятности. Установленные государством общеобязательные правила подведения должны быть понятны не только сотрудникам контролирующих, правоохранительных органов, имеющим специальное образование, но и в первую очередь самим иностранным гражданам.

Можно констатировать, что в Российской Федерации в настоящее время сложилась система миграционного законодательства, способная решать задачи миграционно-правовой политики государства (регулирование отношений, возникающих между участниками миграционного процесса по поводу реализации их прав и обязанностей, связанных с въездом в страну, выездом из страны, пребыванием и проживанием на ее территории)¹.

Законодателем последовательно ведется работа по детализации отсылочных норм федеральных законов, приняты и актуализированы подзаконные акты. Более того, иностранные граждане и лица без гражданства имеют высокий уровень информированности о Российском миграционном законодательстве.



Ю.В. Прытков

*Старший прокурор отдела по надзору
за исполнением законов в экономической
деятельности управления по надзору
за соблюдением федерального законодательства
прокуратуры Нижегородской области,
юрист 2 класса*

Вместе с тем, вне поля зрения законодателя к настоящему времени остался вопрос соотношения и применения национальных норм миграционного законодательства в контексте принятых норм международного права.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В соответствии с п. 22 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, ее принципами является в т.ч. соблюдение норм национального и международного права.

Рассмотрим некоторые практические вопросы применения миграционного законодательства с учетом норм международного права.

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации предусмотрен такой вид наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, которое заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан за пределы Российской Федерации.

В настоящее время административное водворение как вид наказания предусмотрено за незаконные приобретение, хранение, перевозку, изготовление наркотических средств, их потребление без назначения врача, пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, нарушение правил въезда либо режима пребывания на территории Российской Федерации, незаконное осуществление трудовой деятельности, предоставление ложных сведений при осуществлении миграционного учета, потребление.

При этом, в ряде случаев санкции статей Кодекса об административных правонарушениях не содержат альтернативных видов наказания.

Одновременно с этим, в соответствии ч. 1, 2 ст. 8 Конвенции от 04.11.1960 «О защите прав человека и основных свобод», предусмотрено, что каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни; не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление прав на уважение личной и семейной жизни, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для

охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Согласно сложившейся судебной практике, в т.ч. Верховного суда Российской Федерации, при совершении практически любых административных правонарушений иностранными гражданами, имеющими близких родственников на территории Российской Федерации, всегда применяются вышеуказанные положения Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», и решения об административном выдворении такой категории лиц отменяются.

Аналогичным образом складывается судебная практика об обжаловании решений о депортации иностранных граждан (принудительной высылке иностранных граждан из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для их дальнейшего пребывания в Российской Федерации).

Результат такого прямого применения норм международного права – появление на территории Российской Федерации лиц с неопределенным правовым статусом.

Ранее имевшиеся статусы и разрешительные документы (временное пребывание до 90 суток, разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу, патент) у иностранных граждан аннулируются в связи с допущенными ими нарушениями это обязательное условие национального миграционного законодательства.

Нормами международного права государству (в лице органов исполнительной власти) предписано не принимать мер, направленных на выдворение либо депортацию такой категории иностранных граждан.

Вместе с тем, легализовать свое дальнейшее пребывание на территории Российской Федерации данные лица не могут национальное законодательство Российской Федерации просто не содержит такого порядка. Равно как не могут быть получены соответствующие разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности.

Фактически, отсутствие правового регулирования указанного вопроса способствует совершению новых административных правонарушений иностранными гражданами, попавшими в такую ситуацию. В случае незаконной трудовой деятельности они будут подлежать привлечению к административной ответственности по ст. 18.10 КоАП РФ. При попадании в поле зрения сотрудников ФМС они подлежат привлечению к ответственности по ст. 18.8 КоАП РФ (за нарушение правил пребывания).

Не имея законного источника доходов ввиду неопределенного правового статуса административный штраф, скорее всего, не будет оплачен, а вопрос об их выдворении также не может быть рассмотрен ввиду ограничений установленных нормами международного права.

В конце 2012 года законодателем осуществлена попытка устранить данный правовой пробел – в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» введена ст. 41.9, предусматривающая, что если заявления о вступление в гражданство лиц с неопределенным правовым статусом, прибывших до 01.11.2002, отклонено, указанные лица вправе временно пребывать на территории Российской Федерации до прекращения обстоятельств, препятствующих признанию их гражданами Российской Федерации².

Судьба и правовой статус всех остальных иностранных граждан с неопределенным правовым статусом, прибывших на территорию Российской Федерации после 2002 года не определены до сих пор.

Аналогичная ситуация имеется также в рамках правового регулирования института неразрешения въезда иностранным гражданам, допустившим нарушения законодательства Российской Федерации в период своего предыдущего пребывания в России.

При этом, представляется, что складывающаяся судебная практика зачастую оценивает интересы иностранных семей, все члены которых не являются гражданами Российской Федерации, выше интересов государства. Так, например, апелляционным определением Тамбовского областного суда подтверждена незаконность решения органов ФМС о неразрешении въезда иностранному гражданину, который неоднократно совершал правонарушения на территории Российской Федерации, и члены семьи которого не являются гражданами Российской Федерации. Суд предположил в этом случае возможность разрыва семейных отношений, что является серьезным вмешательством в сферу личной и семейной жизни. Вопрос о возможности «воссоединения» семьи на территории государства, гражданами которой являются указанные лица остался вне юридического поля.

С учетом сложности озвученной проблемы, а также того, что в силу положений Конституции Российской Федерации, национальные правоприменители не могут руководствоваться только нормами российского миграционного законодательства, видится необходимым скорейшее нормативно-правовое урегулирование данных вопросов. ■

1. Хуринов Г.А. Миграционно-правовая политика и принципы миграционного права России: Автореферат дис. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2008.

2. Федеральный закон от 12.11.2012 N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».