

УДК 342

ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИОННОЙ СФЕРОЙ, В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ОБЗОР ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© **А.В. Липунцова**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33
E-mail: Anna-lipuncova@yandex.ru

Аннотация. Изучены аспекты рассмотрения дел, связанных с миграционными процессами, в административном судопроизводстве. Выявлено, что к таким делам относятся дела, указанные в пункте 2 части 2 статьи 1 (административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений), и дела, указанные в пункте 4 части 3 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям). Особенности рассмотрения дел первой группы отражены в главе 21 и главе 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Особенности рассмотрения административных дел о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлении сроков нахождения в таком учреждении установлены в главе 28 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Проанализированы различия между указанными группами дел. Приведен примерный перечень вопросов в сфере миграции, которые могут оспариваться гражданами и организациями, отмечены проблемные аспекты рассмотрения дел о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлении сроков нахождения в таком учреждении.

Ключевые слова: административное судопроизводство; судебный контроль; миграция; миграционные процессы; реадмиссия

Административное судопроизводство вышло на новый этап своего развития со вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) 15 сентября 2015 г. КАС РФ регулирует порядок осуществления административного судопроиз-

водства при рассмотрении и разрешении Верховным судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Тем самым дела разделены на две категории:

1) административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (часть 2 статьи 1 КАС РФ);

2) административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (часть 3 статьи 1 КАС РФ).

Рассматривая в качестве предмета исследования отношения, связанные с миграционной сферой, следует отметить, что ввиду произошедшей реорганизации Федеральной миграционной службы (ФМС России) и передачи ее функций Министерству внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) на основании Указа Президента РФ № 156 от 5 апреля 2016 г. в административном судопроизводстве в интересующей нас сфере будет применяться статья 44 КАС РФ. Согласно ее положениям, в случае, если в период рассмотрения административного дела орган государственной власти, иной государственный орган или орган местного самоуправления, являющийся стороной в административном деле, реорганизован, суд производит замену этой стороны его правопреемником. В случае, если какой-либо из указанных органов либо организация, наделенная государственными или иными публичными полномочиями, упразднены, суд производит замену этой стороны органом или организацией, к компетенции которых относится участие в публичных правоотношениях в той же сфере, что и рассматриваемые судом спорные правоотношения, либо к компетенции которых относится защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца.

Важно иметь в виду, что в механизме депортации задействован также орган в сфере юстиции, если иностранное лицо или лицо без

гражданства находится в местах лишения свободы. Кроме того, на практике может иметь место ситуация, когда депортировать иностранного гражданина или лица без гражданства по освобождению из мест лишения свободы не представляется возможным в связи с отсутствием документов, удостоверяющих его личность. В случае, если федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами юстиции, в отношении иностранного гражданина, находящегося в местах лишения свободы, вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, указанное решение в течение трех дней со дня его вынесения направляется в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции, который принимает решение о депортации данного иностранного гражданина либо в случае наличия международного договора Российской Федерации о реадмиссии, который затрагивает данного иностранного гражданина, решение о реадмиссии.

Относительно административных дел, связанных с миграционными процессами, в первой категории следует выделить пункт 2 части 2 статьи 1 КАС РФ – дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Во второй категории более конкретная разновидность дел, связанных с миграционными процессами, отражена в пункте 4 части 3 статьи 1 КАС РФ – административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

Разница в этих категориях дел заключается в механизме реализации и защиты законных интересов личности, а также в характере деятельности органа государственной власти. В первой категории дел оспаривание действий органов власти происходит по инициативе заявителя, точнее административного истца. КАС РФ установил общий статус лица, обращающегося в административное судопроизводство, как административного истца. Средство защиты также единое – административное исковое заявление.

Производство первой категории дел происходит по правилам главы 21 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения

законодательства и обладающих нормативными свойствами» или главы 22 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Указанные положения КАС РФ являются общими для оспаривания действий всех органов управления как в сфере миграции, так и любой другой. Особенности связаны не с процессуальным порядком рассмотрения дел, а с материальными нормами, регулирующими деятельность органов управления. Причиной для защиты является ненадлежащее соблюдение установленного порядка реализации государственной функции или услуги, которое, по мнению административного истца, привело к нарушению его прав.

В производстве, предусмотренном в главе 21 КАС РФ, будут оспариваться действия, связанные с реализацией органом управления в сфере миграции своих функций по осуществлению нормативно-правового регулирования вопросов, относящихся к рассматриваемой сфере, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В административном иске среди прочего подлежат указанию следующие сведения:

- наименование, номер, дата принятия оспариваемого нормативного правового акта, источник и дата его опубликования;
- сведения о применении оспариваемого нормативного правового акта к административному истцу или о том, что административный истец является субъектом отношений, регулируемых этим актом;
- сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены, а при подаче такого заявления ор-

ганизациями и лицами, указанными в частях 2–4 статьи 208 КАС РФ, какие права, свободы и законные интересы иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения;

– наименование и отдельные положения нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому надлежит проверить оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части;

– ходатайства, обусловленные невозможностью приобщения каких-либо документов из числа указанных в части 3 статьи 209 КАС РФ;

– требование о признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим с указанием на несоответствие законодательству Российской Федерации всего нормативного правового акта или отдельных его положений.

Основной проблемой здесь могут стать ограничения в представительстве интересов. Так, согласно части 9 статьи 208 КАС РФ при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, Верховном суде Российской Федерации граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей, отвечающих требованиям, предусмотренным статьей 55 КАС РФ. Статья 55 КАС РФ устанавливает, что представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. То есть административный истец должен либо сам обладать высшим юридическим образованием, либо нанимать юриста. Не совсем понятно, как быть, если административный истец является гражданином иностранного государства и имеет высшее образование, например, в сфере национальной безопасности, или, если административный истец не имеет материальных средств нанять юриста.

Полагаем, что обязательность высшего юридического образования у административного истца по делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, является чрезмерным ограничением, затрагивающим конституционное право на защиту, и должно быть отменено. При этом обязательное юридическое образование у

представителя как общее правило для представительства в административном судопроизводстве может быть признано допустимым.

Административные дела, рассматриваемые по правилам главы 22 КАС РФ, в сфере миграции могут затрагивать:

- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдачу основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- оформление и выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

- разработку и реализацию во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, должностного лица, государственного служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения,

действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

По общему правилу административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

В административном исковом заявлении о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, среди прочего должны быть указаны:

- сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями);

- иные известные данные в отношении оспариваемых решения, действия (бездействия);

- сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемым решением, действием (бездействием);

- нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемое решение, действие (бездействие);

- сведения о невозможности приложения к административному исковому заявлению каких-либо документов из числа указанных в части 3 статьи 210 КАС РФ и соответствующие ходатайства;

- сведения о том, подавалась ли в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу жалоба по тому же предмету, который указан в подаваемом административном исковом заявлении;

- требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Для рассмотрения административных дел о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного

гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении специальные правила установлены в главе 28 КАС РФ.

Указанные дела, как отмечалось выше, относятся к делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям. Тем самым имеет место средство системы сдержек и противовесов в рамках реализации принципа разделения властей. Суть сводится к тому, что орган управления в лице, как правило, органа исполнительной власти, в нашем случае органа в сфере миграции, не может самостоятельно решить вопрос о применении тех или иных мер без санкции суда.

Таким образом, заявителем здесь является уже не частное лицо, считающее, что его права и законные интересы нарушены, а орган управления, осуществляющий функции, которые подлежат обязательному судебному контролю.

Административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении подается представителем территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Административное исковое заявление подается в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

В административном исковом заявлении о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении должны быть указаны:

- 1) сведения общего характера, требуемые в соответствии со статьей 125 КАС РФ;
- 2) сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, в том числе предусмотренное федеральным законом основание для помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания

иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении;

3) срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

Административное исковое заявление подается в суд в течение срока восьми часов с момента помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение. Указанные административные дела рассматриваются в течение пяти дней со дня возбуждения дела.

Полагаем, что основной проблемой на практике может стать протяженность процедур судебного контроля за сроками содержания лиц, в отношении которых принято решение о депортации, в специализированном учреждении. При этом отказать в заявленных требованиях о направлении или продлении пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, если решение нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, практически невозможно (см., например: Апелляционное определение Следственного комитета по административным делам Орловского областного суда от 29 сентября 2015 г. по делу № 33а-2553/2015).

Если при рассмотрении административного искового заявления о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении одной из сторон будет заявлено ходатайство об отложении судебного заседания для предоставления ею дополнительных доказательств обоснованности или необоснованности применения к лицу данной меры, представляется целесообразным при наличии к тому оснований выносить постановление о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении на время, необходимое для рассмотрения такого заявления. При непоступлении в установленный срок дополнительных доказательств судья проводит повторное заседание с участием сторон и на основе ранее поступивших материалов выносит соответствующее решение об удовлетворении или отклонении соответствующего административного искового заявления.

Поступила в редакцию 11.08.2017 г.

Отрецензирована 27.09.2017 г.

Принята в печать 06.12.2017 г.

Информация об авторе

Липунцова Анна Владимировна – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: Anna-lipuncova@yandex.ru

Для цитирования

Липунцова А.В. Порядок рассмотрения дел, связанных с миграционной сферой, в административном судопроизводстве: обзор действующего законодательства // Актуальные проблемы государства и права. 2017. № 3/4. С. 117-127.

THE ORDER OF CONSIDERATION OF CASES RELATED TO THE MIGRATION FIELD IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDING: CURRENT LEGISLATION REVIEW

A.V. Lipuntsova

Tambov State University named after G.R. Derzhavin
33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation
E-mail: Anna-lipuncova@yandex.ru

Abstract. Aspects of migration processes consideration in administrative court proceeding are discussed. It is revealed that such cases include cases referred to in paragraph 2 of part 2 of article 1 (administrative cases on protection of violated or disputed rights, freedoms and legitimate interests of citizens, rights and legitimate interests of organizations, arising from administrative and other public legal relations), and cases cited in paragraph 4 of part 3 of article 1 of the Code of Administrative Court Proceeding of the Russian Federation (administrative affairs associated with the implementation of compulsory judicial control over observance of the rights and freedoms of man and citizen, rights organizations during the implementation of separate administrative power requirements for individuals and organizations). Features of consideration of cases of the first group are reflected in chapter 21 and chapter 22 of the Code of Administrative Court Proceeding of the Russian Federation. Features of consideration of administrative cases on temporary accommodation of a foreign citizen subjected to deportation or readmission, in a special institution or for the extension of the time spent in this institution, established in chapter 28 of the Code of Administrative Court Proceeding of the Russian Federation. Differences between groups of these cases are analyzed. An indicative list of issues in the field of migration, which can be challenged by citizens and organizations, are presented. Problematic aspects of cases about the temporary accommodation of a foreign citizen subjected to deportation or readmission, in a special institution or to extend the period of stay in the institution are mentioned.

Key words: administrative court proceeding; judicial control; migration; migration processes; readmission

Received 11 August 2017

Reviewed 27 September 2017

Accepted for press 6 December 2017

Information about the author

Lipuntsova Anna Vladimirovna – Senior Lecturer of Constitutional and International Law Department. Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation. E-mail: Anna-lipuncova@yandex.ru

For citation

Lipuntsova A.V. Poryadok rassmotreniya del, svyazannykh s migratsionnoy sferoy, v administrativnom sudoproizvodstve: obzor deystvuyushchego zakonodatel'stva [The order of consideration of cases related to the migration field in administrative court proceeding: current legislation review]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2017, vol. 1, no. 3/4, pp. 117-127. (In Russian, Abstr. in Engl.).