НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-4-14-17

Лица без гражданства как участники административного судопроизводства в Российской Федерации

ЕВГЕНИЙ БОРИСОВИЧ ЛУПАРЕВ, **доктор юридических наук, профессор, академик ЕААН, заведующий кафедрой административного и финансового права Кубанского государственного университета (Российская Федерация, 350000, Краснодар, ул. Рашпилевская, 43). E-mail: jeklouparev@yandex.ru**

Аннотация: Статья посвящена проблематике участия лиц без гражданства в административном судопроизводстве по законодательству Российской Федерации. Традиционно в отечественной административно-правовой и административно-процессуальной теории при определении статуса лиц без гражданства их связывают со статусом иностранцев. Между тем, назвать эти статусы абсолютно идентичными вряд ли возможно. Объясняется это тем, что в последнее время российский законодатель идет по пути следования принципу сокращения безгражданства. С этой целью действующее административное законодательство (прежде всего регламентирующее вопросы государственной службы) всячески выделяет статус лиц без гражданства из общей системы статусов лиц без российского гражданства или лиц с множественным гражданством. Не стало исключением в этом смысле и новейшее законодательство об административном судопроизводстве. В отличие от Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации дифференцирует административно-процессуальный статус иностранцев и лиц без гражданства. Дифференциация эта касается прежде всего возможных ограничений административно-процессуального статуса иностранцев, чего для лиц без гражданства законодательство не предусматривает. Кроме того, различается применимый личный закон для иностранцев и лиц без гражданства, а также возможности процессуальной консульской защиты прав и законных интересов лиц без гражданства. Анализируя типичные административно-правовые споры с участием лиц без гражданства, автор приходит к выводу о необходимости устранения явных пробелов в механизме защиты их прав и законных интересов в Российской Федерации.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административный процесс, административное судопроизводство, лица без гражданства

STATELESS PERSONS AS PARTICIPANTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

EVGENY B. LUPAREV, **Dr. Sci. (Law), Professor, Academician of the EAAS, Head of the Chair of Administrative and Financial Law, the Kuban State University (Russian Federation, 350000, Krasnodar, Rashpilevskaja st., 43). E-mail: jeklouparev@yandex.ru**

Abstract: The article is devoted to the problematics of the participation of stateless persons in the administrative proceedings under the legislation of the Russian Federation. Traditionally, while determining the status of stateless persons the domestic administrative-legal and administrative -procedural theory link them to the status of foreigners. Meanwhile, it is hardly possible to qualify these statuses as absolutely identical. This is explained by the fact that recently the Russian legislator has been following the principle of the reduction of statelessness. For that reason, the existing administrative law (particularly governing public service) by all means distinguishes the status of stateless persons out of common system of statuses of persons without the Russian citizenship or persons with multiple citizenship. In this sense the latest legislation on administrative judicial procedure is no exception. Unlike the civil procedural code of the Russian Federation and the arbitration procedural code of the Russian Federation, the administrative procedure Code of the Russian Federation differentiates the administrative procedure status of foreigners and stateless persons. First of all, this differentiation concerns possible limitations of the administrative procedure status of foreigners, which are not legally provided for the stateless persons. In addition, the applicable personal law differs for foreigners and stateless persons, as well as the possibilities of consular protection of procedural rights and lawful interests of stateless persons. Analyzing the typical legal and administrative disputes with the participation of stateless persons, the author comes to the conclusion about the need to address the glaring gaps in the mechanism of protection of their rights and legitimate interests in the Russian Federation.

Keywords: administrative legal dispute, administrative process, administrative legal proceedings; stateless persons

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 17-03-00004.

Введение

Лица без гражданства, или апатриды – это физические лица, не имеющие доказательств своей принадлежности к какому-либо гражданству или подданству. В настоящее время наблюдается все более четкая дифференциация статусов иностранцев и лиц без гражданства [Kolodiy, Oleinik, 2009]. Касается это не только норм материального права, связанных, например, с регулированием государственной службы, но и норм процессуального права. Обусловлено это общим принципом сокращения безгражданства, которому следует Российская Федерация. С одной стороны, это выгодно национальной юрисдикции, а с другой – не всегда выгодно определенной группе лиц, стремящихся оградить себя от национальной юрисдикции, прежде всего налоговой, а иногда и связанной с нежеланием проходить обязательную службу в вооруженных силах соответствующего государства. Лицам без гражданства в любом случае может быть предоставлен национальный (российский) административно-процессуальный статус, если из него не установлено исключений национальным законом лица без гражданства. По такому же пути идет и большинство иностранных государств, исключая, впрочем, некоторые страны Евросоюза, например, Францию[1]. Вместе с тем, во Франции в качестве квазисудебного органа функционируют, по данным Р. Шапю, Комиссии по компенсации убытков репатриированным (закон от 15 июля 1970 и декрет от 9 марта 1971 года) [Chapus, 1996. P. 83–85]. Довольно жесткие нормы по отношению к лицам без гражданства содержит законодательство Великобритании, где в соответствии с решением Высокого суда, принятым в октябре 1995 года, никакой помощи в приобретении жилья бездомным гражданам ЕС, работающим в Великобритании, местные власти оказывать не обязаны [Chabanol, 2002]. Очевидно, что с началом процедуры brexit, режим пребывания лиц без гражданства в Великобритании будет связан с известным ограничением их процессуальных возможностей.

Основания для определения лиц без гражданства

Рано или поздно с подобной проблемой наплыва лиц, гражданство которых определить затруднительно, может столкнуться и Российская Федерация. С практической точки зрения, правоприменитель должен иметь представление, каким же образом определить, относится ли человек к лицам без гражданства. Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», являются:

1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый, в соответствии с международным договором Российской Федерации, в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;

2) разрешение на временное проживание;

3) вид на жительство;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые, в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

К иным документам может относиться:

1) документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином Российской Федерации или о приеме в гражданство Российской Федерации;

2) свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу[2];

3) удостоверение беженца.

В случае отсутствия указанных документов, проводится процедура установления личности лица без гражданства.

Варианты определения личного закона лиц без гражданства

Такого рода юридическое состояние данных лиц является условием для их специфического статуса в различных видах правоотношений, в том числе и в административно-процессуальных. Не являются в данном случае исключением и правоотношения в связи с осуществлением административного судопроизводства.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации относит вопрос об административно-процессуальной правосубъектности лиц без гражданства к креатуре их личного закона. Часть 5 статьи 5 Кодекса говорит о том, что личным законом лица без гражданства считается право страны, в которой это лицо имеет место жительства. Надо сказать, что законодатель не стал утруждать себя поиском более сложной модели определения личного закона лица без гражданства. Применительно к лицам без гражданства, можно рассматривать три варианта определения личного закона.

Первый вариант – когда лицо без гражданства проживает на территории Российской Федерации. Соответственно, его личным законом будет выступать законодательство Российской Федерации, предполагающее равный с гражданами Российской Федерации административно-процессуальный статус в административном судопроизводстве.

Второй вариант – когда лицо без гражданства проживает на территории конкретного иностранного государства, и его личным законом будет закон этого

1 Загребнов Е. Появятся ли во Франции лица без гражданства? // Русский очевидец - http://rusoch.fr/lang/ru/soc/poyavyatsya-li-vo-francii-lica-bez-grazhdanstva.html

2 См.: Приказ ФМС России от 5 апреля 2011 г. № 87 «О свидетельстве о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» (вместе с Порядком оформления, выдачи и обмена свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 36.

иностранного государства со всеми вытекающими из этого административно-процессуальными последствиями для административного судопроизводства в Российской Федерации. А последствия эти могут быть следующие. Часть 4 статьи 4 Кодекса административного судопроизводства не ограничивает права лиц без гражданства обращаться в суд, но оговаривает, что иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с российскими гражданами и организациями, за исключением случаев, прямо предусмотренных Кодексом. Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав российских граждан и организаций. То есть лиц без гражданства не ограничивают в праве на обращение в суд, но могут ограничить в иных отдельных процессуальных правах, если речь идет об ответных мерах в отношении лиц, ассоциированных с конкретным государством. Если личный закон иностранного государства ограничивает право лица без гражданства на административно-судебную защиту, то ему такое право может быть предоставлено в порядке, установленном федеральным законом. Заметим, правда, что административно-процессуальное законодательство не предусматривает специального механизма наделения лица без гражданства, личным законом которого выступает иностранное право, административно-процессуальной дееспособностью. Опрошенные нами 100 судей судов общей юрисдикции давали диаметрально противоположные процессуальные оценки возможного оформления данного процессуального действия. Одни считают, что необходимо вынесение отдельного определения по данному вопросу, другие предполагают, что достаточно упоминания об этом в протоколе судебного заседания. На наш взгляд, здесь должна быть применена аналогия закона так же, как это делается в отношении несовершеннолетних или лиц с ограниченной дееспособностью.

Лица без гражданства, ассоциируемые с иностранными государствами, могут ограничиваться в дееспособности (или в английской правовой традиции – активной правоспособности) по своему личному закону [Le Berre, 2002], но встает проблема признания такого ограничения дееспособности в России. Речь идет о тех ситуациях, когда лицо без гражданства ограничено в дееспособности по основаниям, отличным от закрепленных в отечественном законодательстве. Например, законодательство ФРГ знает, в соответствии с § 1896 Гражданского уложения, основания признания недееспособным, не связанные с наличием у лица психического заболевания, а связанные с иными заболеваниями, вследствие которых лицо, например, обездвижено. Аналогично решается вопрос статьей 200 Гражданского кодекса Испании. Итальянское законодательство признает в качестве основания ограничения дееспособности расточительство [Горева, Горинов, Василевский, 1979. С. 53; Страшун, 1997]. Понятно, что суд, при приеме к рассмотрению административного искового заявления не способен зачастую фактически проверить, лишалось ли лицо без гражданства когда-либо дееспособности за пределами Российской Федерации. Эти сведения могут быть предоставлены суду участниками процесса, и тогда это обстоятельство подлежит обсуждению в процессе. Если же судья обнаруживает признаки недееспособности лица без гражданства непосредственно в процессе, то применяются правила суда страны рассмотрения дела, то есть российского административно-процессуального законодательства. В отечественной гражданской процессуальной теории и административной процессуальной теории нет единства мнений о том, как поступать, если официального акта о признании лица недееспособным нет, но признаки такой недееспособности налицо в рамках проходящего процесса [Ионова, 2009]. Впрочем, это вопрос, выходящий за рамки исследования административно-процессуального статуса исключительно лиц без гражданства, он касается любых участников административного процесса [Gohin, 2002].

Соотнесение оснований ограничения административно-процессуальной дееспособности лица без гражданства с основаниями, принятыми в Российской Федерации, должны, на наш взгляд, осуществляться не по принципу дополнения таких оснований, а по принципу поглощения, то есть выходить за рамки оснований, предусмотренных отечественным законодательством, суд не вправе. Более того, лицо, не обладающее процессуальной дееспособностью, в соответствии с личным законом, может быть признано на территории России обладающим административной процессуальной дееспособностью в соответствии с российским правом.

Третий вариант – когда лицо без гражданства имеет место жительства в нескольких иностранных государствах или указывает, что у него отсутствует конкретное место жительства, то есть место жительства определить не представляется возможным [Valérie de Senneville, 2008]. На наш взгляд, в этом случае законодатель должен предусмотреть множественность факторов, позволяющих судить о его личном законе. К факторам, которые необходимо учитывать суду при определении личного закона лица без гражданства, не имеющим постоянного места жительства, можно отнести: место проживания его семьи, место постоянной работы, место нахождения его имущества.

Административно-процессуальный статус лиц без гражданства позволяет им выступать в качестве адвокатов в административном процессе, но если они имеют статус адвоката, полученный в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[3]. Другими словами, лицо без гражданства, получившее статус адвоката в любом иностранном государстве, автоматически не может быть таковым в Российской

3 Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

Федерации – ему необходимо получить статус адвоката уже по отечественному законодательству.

Пробелы административно-процессуального законодательства

Внимания заслуживают типичные административные дела с участием лиц без гражданства. Но необходимо сделать одну оговорку, формирующую критерии отнесения дела к административному судопроизводству. По сути, это давно дискутируемый вопрос о том, относить или не относить дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судом, к административному судопроизводству. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии, определимся с тем, что аргументов в пользу отнесения дел, связанных с административными правонарушениями и рассматриваемых судом, все же больше, нежели аргументов в пользу иных теоретических позиций. Соответственно, автор исходит при классификации административных дел с участием лиц без гражданства именно из этой теоретической посылки.

Типичными административно-правовыми спорами, разрешаемыми в судебном порядке с участием лиц без гражданства, являются дела об обжаловании постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в связи с режимом пребывания лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Яркой иллюстраций этого является принятие Конституционным судом Российской Федерации 23 мая 2017 года Постановления «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» № 14-п/2017. Анализируя конституционность норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно, его процессуальной части, Конституционный суд подтвердил права лиц без гражданства на судебное оспаривание актов правоприменительных органов, связанные со сроками пребывания в специальном учреждении для лиц, подлежащих административному выдворению, а также поставил перед законодателем вопрос о внесении изменений в административно-процессуальное законодательство по вопросам сроков содержания в указанных учреждениях лиц без гражданства. Из текста мотивировочной части анализируемого Постановления следует, что для решения вопроса о продлении срока пребывания в специализированном учреждении лица без гражданства уполномоченный государственный орган должен был обратиться в суд в порядке главы 28 Кодекса административного судопроизводства, действуя по аналогии закона.

Таким образом, можно констатировать, что несмотря на кажущийся на первый взгляд вполне эффективным механизм защиты прав и законных интересов лиц без гражданства в Российской Федерации, он требует, как минимум, устранения явных пробелов, требующих вмешательства Конституционного суда Российской Федерации, а затем и законодателя.

Литература

Горева М.М., Горинов В.В., Василевский В.Г. Теоретические вопросы дееспособности психически больных по законодательствам некоторых зарубежных стран // Теоретические и организационные вопросы судебной психиатрии. М., 1979.

Ионова Д.Ю. Гражданская процессуальная дееспособность: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009.

Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Том 3. Особенная часть. Страны Европы. М., 1997.

Chabanol D. La pratique du contetieux administratif. Paris: Litec, 2002.

Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 1996.

Gohin O. Contentieux administratif. Paris: Litec, 2002.

Kolodiy A.M, Oleinik A. Science of law, 2009. Legal unity HLW.

Le Berre H. Droit du contentieux administratif. Paris: Ellipses, 2002.

Valérie de Senneville. Droit d'asile: la France transforme ses voies de recours // Les Echos, 9 juin 2008.

References

Chabanol D. La pratique du contetieux administratif. Paris: Litec, 2002. In French.

Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 1996. In French.

Gohin O. Contentieux administratif. Paris: Litec, 2002. In French.

Goreva M. M., Gorinov V. V., Vasilevskij V. G. Teoreticheskie voprosy deesposobnosti psihicheski bol'nyh po zakonodatel'stvam nekotoryh zarubezhnyh stran // Teoreticheskie i organizacionnye voprosy sudebnoj psihiatrii. [Theoretical issues of legal capability of mentally disabled people according to the legislation of some foreign countries // Theoretical and organizational issues of the forensic psychiatry] M., 1979. In Russian.

Ionova D. Ju. Grazhdanskaja processual'naja deesposobnost': Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskih nauk. [Civil condition of being persona standi in judicio; Extended abstract of PhD thesis in Legal Sciences] M., 2009. In Russian.

Kolodiy A.M, Oleinik A. Science of law, 2009. Legal unity HLW. In English.

Le Berre H. Droit du contentieux administratif. Paris: Ellipses, 2002. In French.

Strashun B.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Tom 3. Osobennaja chast'. Strany Evropy. [Constitutional (state) law of foreign countries. Volume 3. Special part. European countries.] M., 1997. In Russian.

Valérie de Senneville. Droit d'asile: la France transforme ses voies de recours // Les Echos, 9 juin 2008. In French.