

Шерстобоев О. Н. / Sherstoboev O. N.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES: SOME ISSUES OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION***Шерстобоев Олег**Николаевич,**кандидат юридических наук,
доцент кафедры истории го-
сударства и права, консти-
туционного права Новосиби-
рского юридического институ-
та (филиала) Национального
исследовательского Томского
государственного универси-
тета.*

В статье рассматривается специфика административной реформы в иммиграционной сфере. Долгое время государство, реформируя государственное управление, решало задачи экономического развития. В результате были упрощены процедуры легализации иностранных граждан на российской территории, появилась категория высококвалифицированных специалистов. Проблема заключается в недооценке надзорной функции государства. Представляется, что административная реформа должна преследовать должный баланс между регулятивной и охранительной функциями государства в иммиграционной сфере.

Ключевые слова: административное право, административная реформа, иностранные граждане, государственные услуги, административный надзор, административное выдворение.

*Sherstoboev Oleg
Nikolaevich,
c.j.s. (PhD in law), Associate
professor at the Department of
history of state and law, con-
stitutional law of Novosibirsk
Law Institute (branch) of the
National Research Tomsk State
University.*

The article deals with the specificity of administrative reform in the immigration field. For a long time the state's task while regulating public administration has been the solving of economic development problems. As a result of this the procedures of legalization of foreign citizens in the Russian territory were simplified, and appeared a category of highly skilled professionals. The problem lies in the underestimation of the supervisory function of the state. It appears that the administrative reform should seek a due balance between the regulatory and protective functions of the state in the field of immigration.

Keywords: administrative law, administrative reform, foreign citizens, public services, administrative supervision, administrative expulsion.

Административные процедуры – это одна из ключевых категорий административного права любой страны. Имеется два варианта их легального закрепления. В первом, они опираются на базовый закон, единый для деятельности большинства субъектов публичной администрации. Во втором, для каждой процедуры разрабатывается самостоятельный нормативный правовой акт, который не всегда может приобретать силу закона. В целом, в России реализуется вторая модель, при которой деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц опирается на подзаконные акты – административные регламенты. Значительное их количество, отсутствие единой для всех них нормативной основы свидетельствуют о фрагментарности административно-правового регулирования процедур, потенциал которых не используется государством на сто процентов. В итоге, снижается эффективность государственного управления и, одновременно, в полном объеме не обеспечиваются права невластных участников публичных правоотношений.

При этом не все так плохо. Административная реформа последнего десятилетия выявила новую тенденцию. Ряд федеральных законов четко

обозначили официальную позицию по поводу юридического обеспечения взаимоотношения субъектов публичной администрации с гражданами и организациями. Данные отношения складываются в трех направлениях: предоставление государственных услуг, осуществление административного надзора, реализация административной ответственности. В первых двух проявляются классические административные процедуры. В третьем, административно-юрисдикционный процесс. Из них, категория государственных услуг представляется наиболее проблемной. Это объясняется неразвитостью теории, а также существующим дисбалансом между доктринальными высказываниями и практикой административной реформы. Справедливо замечание Л. А. Мицкевич о том, что «сама теория публичных услуг выглядит в настоящее время скорее как концепция, нежели как действительно разработанная теория»¹. Иными словами, намечены основные идеи, сформулированы некоторые понятия, ряд принципов. При этом, все это не представляет стройной законченной системы взглядов, объясняющих взаимосвязь различных элементов правовой конструкции на всех этапах предоставления услуги.

В российской науке имеется спор о сущности государственных услуг. Во многом он сводится к определению их перечня. Например, согласно действующим регламентам, выдача (замена) паспорта – это государственная услуга, предоставляемая органами Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России). Распространено мнение, что такая деятельность напоминает «навязанную услугу», неполучение которой карается административным штрафом. В итоге, этой деятельности отказывается в «праве» именоваться государственной услугой. Полагаю, что такой подход не имеет прикладного значения. Подобная трактовка искажает суть юридической конструкции государственной услуги, оставляя за границами дискуссии действительное ее предназначение, направленное на упрощение «жизни» гражданам при обращении в органы власти. Главными категориями, описывающими государственную услугу, отграничивающими ее от надзорной деятельности, являются не навязывание и наказуемость, а доступность, своевременность, полнота. Следовательно, основной акцент при определении государственной услуги должен смещаться на процедуру ее осуществления². Именно в этом случае, права гражданина обеспечиваются уже в ходе повседневной управленческой

1 Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: сравнительное наполнение: монография. – М.: Проспект, 2015. С. 165.

2 Так, Л. А. Мицкевич отмечает, что «в немецком административном праве исследуется не столько понятие услуги, сколько понятие позитивного государственного управления». См.: Мицкевич Л. А. Указ. соч. С. 168.

деятельности. В таком случае, категория административной процедуры позволяет оценивать весь спектр управленческой деятельности субъектов публичной власти. В итоге, предоставление государственной услуги, например информирование, может встраиваться в надзорную управленческую конструкцию.

Минимальные стартовые условия при внедрении рассматриваемой конструкции не позволили государству охватить все ее аспекты. Часто взгляд реформаторов концентрировался на сроках предоставления государственных услуг. Необходимость их уменьшения соседствует с такими понятиями как «качество», «эффективность». Известны случаи, когда проверка качества предоставляемой услуги заключалась в проверке времени, отведенного регламентами для осуществления юридически-значимых действий субъектами публичной администрации. Так, ст. 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ закрепляет требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги. Из четырнадцати позиций, составляющих данную норму, три устанавливают хронологические параметры. Это срок предоставления государственной или муниципальной услуги; максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги; срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги. Именно эти позиции являются наиболее простыми для проверки, но они с большей долей вероятности подвержены нарушению. Тем не менее, качество услуги не сводится только к исполнению ее сроков, которые являются только одним из условий достижения доступности услуги. Административная реформа предлагает два направления, призванных раскрыть указанный принцип. Во-первых, разобразятся места взаимодействия субъектов административных правоотношений. Услуги могут предоставляться в помещениях органов, а также в многофункциональных центрах организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Во-вторых, оптимизируются технологии обмена информацией между органами и гражданами (организациями). Прежде всего, это связывается с электронным документооборотом. В этом случае, действует федеральный «Портал государственных услуг» – полностью автоматизирующий механизм взаимодействия граждан с органами⁴.

3 Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

4 Положением о федеральной государственной информационной системе «Единый портал

Нужно отметить, что полностью электронных услуг на данный момент органами ФМС России не предоставляется. Иностранным гражданам на Портале предлагаются лишь две услуги: 1) выдача разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в порядке, требующем получения визы; 2) продление срока действия статуса вынужденного переселенца. В остальных случаях, иностранные граждане могут обратиться к ресурсам Портала лишь для получения информации о деятельности органов ФМС России, своих правах и обязанностях, а также имеющихся административных процедурах. Кроме этого, через Портал можно ознакомиться с формами документов, заполнить их и передать в орган ФМС России. В эту группу попадают следующие юридически-значимые действия: оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства; выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации; выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание; осуществление миграционного учета в Российской Федерации; оформление, выдача, продление срока действия и восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства. В основном Портал используется для информирования граждан о правовых режимах услуг. Идентичные сведения находятся и на официальных сайтах органов. Они также позволяют осуществлять частичное электронное взаимодействие между участниками административных процедур. Чаще всего, это касается записи на прием, получения форм документов, информирования о режиме работы ответственных должностных лиц, а также иных контактных данных.

В целом, использование электронных средств при предоставлении государственных услуг упростило жизнь гражданам, а также смягчило давление на органы. Подготовительная стадия предоставления государственной услуги (выдача бланков документов, иной информации, консультирование) «уходит» в On-line, позволяя должностным лицам концентрироваться на выполнении властных функций. Но внедрение данных технологий сталкивается с рядом неюридических проблем. Эффективное использование электронных ресурсов требует наличия у граждан и должностных лиц особой культуры. Они должны доверять системе электронного документооборота, также как и, привычному для них, бумажному, с традиционными подписями и печатями. Формирование такого образа мыслей требует времени и усилий со стороны

государственных и муниципальных услуг (функций)», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

государства. Важна также организационная и технологическая проработка управленческих схем, которые должны быть просты в использовании и удобны для участников процедуры. Пока эти качества не всегда сопутствуют действующим вариантам⁵.

В миграционной сфере имеются специфические решения, направленные на обеспечение доступности государственных услуг. В начале XXI века государство озаботилось вопросами сокращения очередей в помещениях миграционных органов, минимизации необходимых для получения государственной услуги документов, простоте их заполнения, уменьшением сроков ожидания властного решения. Все перечисленные факторы в той или иной степени нашли отражение в законе о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства⁶. Так, встать на миграционный учет теперь можно в отделениях Почты России. По сути, перед нами воплощение идеи о шаговой доступности оказания государственных услуг. Кстати, в мае 2012 г. Президентом Российской Федерации обозначена задача увеличить к 2015 г. долю граждан, имеющих доступ к получению публичных услуг по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах до 90%⁷. Для временно пребывающих иностранцев данная проблема была решена уже к 2007 г (с вступлением в силу закона о миграционном учете). Закрепленный алгоритм действий заинтересованных субъектов позволил сократить сроки получения легализующего документа. Порядок таков: принимающая сторона заполняет уведомление о прибытии, работник почты отделяет от него отрывную часть, проставляет на ней штамп и передает принимающей стороне. Этот документ

5 Интересные данные приведены в работе А. В. Червяковского, А. В. Куяновой, А. Е. Юрицина, посвященной оценке качества государственных услуг, предоставляемых УФМС России по Омской области. Авторы отметили, что «получатели государственных услуг приходят в подразделения УФМС России по Омской области, часто уже имея достаточную информацию о предоставляемых миграционной службой государственных услугах. Основные источники ее получения: предварительные консультации с сотрудниками УФМС России по Омской области – 1019 респондентов (47,6%), получение дополнительной информации через СМИ – 908 чел. (42,4%), по телефону – 981 чел. (45,8%)». См.: Чернявский А. В., Куянова А. В., Юрицин А. Е. Актуальные вопросы оценки населением качества работы сотрудников УФМС России по Омской области при оказании государственных услуг // Законодательство и практика. 2014. № 1. С. 81.

В целом, опрошенные респонденты остались довольны качеством работы миграционных органов, но в числе каналов получения предварительной информации о предоставляемых услугах нет электронных ресурсов, официальных сайтов ФМС России и УФМС России, портала государственных услуг. Очевидно, что многие по-прежнему предпочитают личное общение с сотрудниками, контакты по телефону, чем более удобное взаимодействие через сеть Интернет.

6 Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

7 Пункт 1 «б» Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

и подтверждает право иностранца на пребывание в России. С 2012 г. уведомление о прибытии также допускается направлять в миграционный орган через единый многофункциональный центр.

Несмотря на кажущийся эффект, преобразования законодательства остались половинчатыми. Например, непонятно почему реформирование не затронуло институт административного надзора. Ведь упрощение легализации осуществлялось на фоне значительной «нелегальной иммиграции». По некоторым оценкам в стране с нарушением законодательства в первом десятилетии XXI в. находилось до 15 млн. человек⁸. Сейчас эта цифра видимо сократилась, но незначительно. Упрощение процедуры легализации иностранцев создало предпосылки для злоупотребления предоставленным правом. Так, известны случаи постановки на учет временно пребывающих иностранных граждан по поддельным документам, а также по несколько десятков человек в одном жилом помещении. Например, по данным миграционного ведомства (Управления ФМС России по Иркутской области) за период с 1 января 2009 г. по 30 ноября 2009 г, гражданкой Л. по адресу своей регистрации было поставлено на миграционный учет 680 человек⁹. Ведь почтовые работники не являются государственными служащими, у них нет необходимых для выявления подобных ситуаций знаний, умений и навыков, а главное, отсутствуют властные полномочия. Они выполняют функцию передаточного механизма, а сотрудники ФМС России теперь осуществляют проверку только после получения и обработки уведомления о прибытии. Наконец, реформирование миграционного законодательства 2006-2007 гг. не затронуло статусы временно и постоянно проживающих иностранных граждан, которые по-прежнему должны были являться в помещения миграционных органов, собирать и предоставлять пакеты документов, необходимых для получения разрешения на проживание или вида на жительство. Для них ситуация несколько изменилась в 2010 г., с разрешением подавать необходимые для легализации документы через сеть Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

8 Так, Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН в докладе о развитии человека 2009 г. представил следующую информацию о количестве нелегальных иммигрантов: «Оценки числа нелегальных мигрантов ряда стран – в том числе Российской Федерации, Таиланда, ЮАР – колеблются в пределах от 25% до 55% населения» // Глава 2 Люди в движении: кто, куда и почему перемещается [электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН // http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (дата обращения : 04.07.2015).

9 Официальный сайт ФМС России [электронный ресурс] // http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&sphrase_id=1016154 (дата обращения : 06.01.2012).

Промежуточный вывод таков. Российское государство существенно упростило процедуры предоставления государственных услуг в иммиграционной сфере. При этом оно не позаботилось об адресности реформы. Наиболее льготный режим легализации был установлен для временно пребывающих иностранцев, из числа которых в основном пополняется когорта «нелегалов». Временно и постоянно проживающие иностранные граждане приобретают свой статус после всевозможных проверок, доказав свою лояльность российскому правопорядку. Но для них процедуры постановки на учет, а также последующего взаимодействия с органами ФМС России остаются довольно обременительными. Особенностью административной реформы в иммиграционной сфере стало то, что она затронула лишь значительные категории иностранных граждан, а отношения конкретного лица к российскому правопорядку, полезность его для России практически не учитывались. Лишь год назад государство предприняло попытку ввести бальную систему для иностранных лиц, а также привязало срок запрета на въезд после высылки из страны к опасности высылаемого иностранца. В идеале ситуация должна меняться. От государства требуется выстраивать индивидуальные отношения с каждым иммигрантом, в зависимости от его поведения. Чем большую опасность он представляет, тем более тщательными должны быть проверки. И, наоборот, с лицами, не представляющими опасности, следует выстраивать отношения, опираясь на принцип доверия. Пока указанная политика не получила должного воплощения в жизни. Административные процедуры должны стать институтом, объединяющим все виды управленческой деятельности публичных субъектов. Они позволяют объединять как предоставление услуг, так и осуществление надзора. Например, встраивая позитивные управленческие конструкции (информирование и пр.) в надзорное производство. «Административные процедуры, как отметил Ю. Н. Старилов, – неотъемлемая и постоянно присутствующая в современной административной системе правового государства область административно-правового регулирования, главная цель которого – установление принципов административных процедур, порядка принятия административных актов, обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, а также разрешения посредством надлежащих процедурных форм административно-правовых споров»¹⁰.

10 Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер: Право. 2014. № 3. С. 7.

Отчасти дисбаланс позитивного и негативного регулирования в иммиграционной сфере объясняется неразвитостью принципов, на которые должны опираться все административные процедуры. Тем не менее, ряд основополагающих начал в течение первого десятилетия XXI века активно внедрялись в практику органов государственного управления. Самым известным из них является принцип пропорциональности. Пожалуй, впервые его прикладное значение было воспринято при реализации мер принуждения, применяемых к иностранным гражданам. Его внедрение обусловлено практикой Европейского Суда по правам человека, а также Конституционного Суда Российской Федерации по делам о высылке иностранных граждан. Например, определяющими стали решения Европейского Суда по правам человека: Чахал против Соединенного Королевства от 15 ноября 1996 г.¹¹; Серинг против Соединенного Королевства от 7 июля 1989 г.¹². Для России этот принцип получил отражение в деле Лю и Лю против России от 6 декабря 2007 г.¹³. В целом Конституционный Суд полностью воспринял позицию Европейского Суда (Определение от 2 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера»¹⁴; Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁵ и др.). Эти позиции нашли отражение в практике судов общей юрисдикции.

Можно отметить, что сейчас суды при решении вопроса о высылке иностранцев из России взвешивают право членов семьи высылаемого на семейное

11 Постановление Европейского суда по правам человека от 15 ноября 1996 «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

12 Постановление Европейского суда по правам человека от 07 июля 1989 «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

13 Постановление Европейского суда по правам человека от 06 декабря 2007 «Дело «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

14 Определение Конституционного Суда РФ от 02 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

15 Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

благополучие, а также состояние здоровья. Показательна последняя ценность. Закон императивен: ВИЧ-инфицированный иностранный гражданин подлежит депортации. Конституционный Суд РФ оставил в стране гражданина Украины, сославшись на то, что в случае его высылки пострадают его супруга и дочь – граждане России, проживающие в Москве. Сам иностранец опасности для российского правопорядка не представляет, поскольку не ведет асоциального образа жизни, выполняет предписания врачей. Суды общей юрисдикции пошли еще дальше. Например, один из судов Нижнего Новгорода не применил депортацию к ВИЧ-инфицированному иностранцу, сославшись на гуманитарные соображения. Все родственники иностранного гражданина проживали в России, на родине у него никого не осталось. Сам он нуждался в уходе. Если бы высылка состоялась, то больной оказался бы в гораздо худших условиях, чем те, в которых он существовал на российской территории.

Тем не менее, принцип пропорциональности не превратился в общий принцип деятельности органов государственного управления. Прежде всего, сказывается отсутствие общей доктрины. Даже в делах о высылке встречаются случаи ненадлежащего его применения. Часто суды опираются на непроверенные данные. Например, суд установил наличие у иммигранта супруги, российской гражданки, со слов самого иностранца. В итоге, он остался в России. В целом, наличие семьи, члены которой проживают на российской территории, почти всегда позволяют иностранцам избежать высылки. В таких случаях, не соблюдается баланс индивидуальных и публичных интересов. Не исследуются все элементы пропорциональности: допустимость, обоснованность, соразмерность. В итоге, создаются предпосылки злоупотребления правом, например, при заключении фиктивных браков. Выход видится во всеобъемлющей разработке данного принципа, адаптации имеющейся практики к иным случаям, требующим взвешивания интересов. Нужно чтобы его постулаты реализовывались уже при рассмотрении дела органами публичного управления. Не следует забывать и о других принципах, определяющих основу административных процедур. Именно принципы, правильно сформулированные, понятые правоприменителями и реализуемые в их деятельности, призваны снять спор о допустимости административной дискреции. Очевидно, что без усмотрения выстраивать эффективное управление невозможно, стремление предусмотреть все управленческие казусы в регламентах бесперспективно. Поэтому у органа всегда должен быть правовой инструментарий позволяющий осуществлять его полномочия в нестандартных, не предусмотренных четкими предписаниями ситуациях. В таких условиях

принципы оказываются важным подспорьем¹⁶. Примеры из иммиграционной практики хорошо это демонстрируют.

В заключение следует сделать несколько выводов общего характера. 1. Административные процедуры должны получить постоянную «прописку» в отечественном административном праве. 2. Необходима действенная доктрина, обеспечивающая должный правовой режим административных процедур, пригодный для всех сфер государственного управления. Видимо начать исследование следует с общих и специальных принципов. Первым из них должен стать принцип пропорциональности. 3. После этого, возможно будет реализовать идею общего закона (кодекса) об административных процедурах.

16 Об административном усмотрении см.: Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 5. С. 9 – 26.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
4. Глава 2 Люди в движении: кто, куда и почему перемещается // Официальный сайт Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. URL : http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (дата обращения : 04.07.2015).
5. Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 5.
6. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: сравнительное наполнение: монография. – М.: Проспект, 2015.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 02 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом

положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

8. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

9. Официальный сайт ФМС России [электронный ресурс] // http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&sphrase_id=1016154 (дата обращения : 06.01.2012).

10. Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

11. Постановление Европейского суда по правам человека от 07 июля 1989 «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

12. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 ноября 1996 «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

13. Постановление Европейского суда по правам человека от 06 декабря 2007 «Дело «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

14. Стариков Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер: Право. 2014. № 3.

15. Чернявский А. В., Куянова А. В., Юрицин А. Е. Актуальные вопросы оценки населением качества работы сотрудников УФМС России по Омской области при оказании государственных услуг // Законодательство и практика. 2014. № 1.

References:

1. Federal Law No. 109-FL from July 18, 2006 "On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation" (ed. from 12.22.2014) [Federal'nyi zakon ot 18 iyulya 2006 № 109-FZ «O migratsionnom uchete inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 22.12.2014)]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2006, no. 30, article 3285.
2. Federal Law No. 210-FL from July 27, 2010 "On the Arrangement the Provision of State and Municipal Services" (ed. from 31.12.2014) [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2010 № 210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» (red. ot 31.12.2014)]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2010, no. 31, article 4179.
3. RF Presidential Decree No. 601 from May 7, 2012 "On the Main Directions of Public Administration Improvement" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2012, no. 19, article 2338.
4. Chapter 2. People in Motion: Who, Where and Why Move [Glava 2 Lyudi v dvizhenii: kto, kuda i pochemu peremeshchaetsya]. *Official site of the United Nations Department of Economic and Social Affairs*, available at : http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (accessed : 04.07.2015).
5. Chernyavskii A. V., Kuyanova A. V., Yuritsin A. E. Topical Issues of Quality Evaluation by the Population of the Public Employees' Work of the Federal Migration Service of Russia for Omsk region in the Provision of State Services [Aktual'nye voprosy otsenki naseleniem kachestva raboty sotrudnikov UFMS Rossii po Omskoi oblasti pri okazanii gosudarstvennykh uslug]. *Zakonodatel'stvo i praktika – Legislation and Practice*, 2014, no. 1.
6. Davydov K. V. Judicial Control over Discretionary Administrative Acts: European Experience [Sudebnyi kontrol' za diskreسیونnymi administrativnymi aktami: evropeiskii opyt]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2014, no. 5.
7. Mitskevich L. A. *Essays on the Theory of Administrative Law: a Comparative Content: Monograph* [Ocherki teorii administrativnogo prava: sravnitel'noe napolnenie: monografiya]. Moscow: Prospekt, 2015.
8. *Official site of the FMS of Russia*, available at : http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&sphrase_id=1016154 (accessed : 06.01.2012).

9. Provision on the federal public information system “Unified portal of public and municipal services (functions)” approved by the RF Government Decree No. 861 from October 24, 2011 [Polozhenie o federal’noi gosudarstvennoi informatsionnoi sisteme «Edinyi portal gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug (funktsii)», utv. Postanovleniem Pravitel’sтва Rossiiskoi Federatsii ot 24 oktyabrya 2011 g. № 861]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2011, no. 44, article 6274.

10. Resolution of the European Court of Human Rights from July 7, 1989 “Soering v. the United Kingdom” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 07 iyulya 1989 «Sering (Soering) protiv Soedinennogo Korolevstva»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

11. Resolution of the European Court of Human Rights from November 15, 1996 “Chahal v. the United Kingdom” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 15 noyabrya 1996 «Chakhal (Chahal) protiv Soedinennogo Korolevstva»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

12. Resolution of the European Court of Human Rights from December 6, 2007 “Liu and Liu v. the Russian Federation” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 06 dekabrya 2007 «Delo “Lyu i Lyu (Liu and Liu) protiv Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

13. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 55-O from March 2, 2006 “On the complaint of a citizen of Georgia Kakhaber Todua against violation of his constitutional rights by paragraph 7 article 7 of the Federal Law “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation” [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 02 marta 2006 № 55-O «Po zhalobe grazhdanina Gruzii Todua Kakhabera na narushenie ego konstitutsionnykh prav punktom 7 stat’i 7 Federal’nogo zakona «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

14. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 155-O from May 12, 2006 “On the complaint of a citizen of Ukraine X. against violation of his constitutional rights by paragraph 2 article 11 of the Federal Law “On the Prevention of Spread in the RF of a Disease Caused by the Human Immunodeficiency Virus (HIV)”, by paragraph 13 article 7 and paragraph 13 article 9 of the Federal Law “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation”

[Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 12 maya 2006 g. № 155-O «Po zhalobe grazhdanina Ukrainy X. na narushenie ego konstitutsionnykh prav punktom 2 stat'i 11 Federal'nogo zakona «O preduprezhdenii rasprostraneniya v Rossiiskoi Federatsii zabolevaniya, vyzyvaemogo virusom immunodefitsita cheloveka (VICH-infektsii)», punktom 13 stat'i 7 i punktom 13 stat'i 9 Federal'nogo zakona «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

15. Starilov Yu. N. About the Two Main Modern Directions of the Development of Russian Administrative and Administrative-procedural Legislation (theses) [O dvukh glavnykh sovremennykh napravleniyakh razvitiya rossiiskogo administrativnogo i administrativnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva (tezisy)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Voronezh State University, Ser: Pravo*, 2014, no. 3.