

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы некоммерческого частного учреждения "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 22 и 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и статьей 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Определение · № 934-О-О · от 06.07.2010 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы некоммерческого частного учреждения "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 22 и 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и статьей 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях
город Санкт-Петербург 6 июля 2010 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы некоммерческого частного учреждения "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS",

у с т а н о в и л:

1. Некоммерческое частное учреждение "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS" в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность статей 22 и 23 Федерального закона от 18 июля 2006 года N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", регулирующих порядок постановки на учет иностранных граждан и снятия их с учета по месту пребывания, а также положения статьи 18.9 КоАП Российской Федерации, предусматривающего наложение административного штрафа на неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета.

Как следует из представленных материалов, на основании постановления заместителя начальника отдела иммиграционного контроля Управления Федеральной миграционной службы по городу Москве от 28 июля 2008 года некоммерческое частное учреждение "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS" было привлечено к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 18.9 КоАП Российской Федерации, выразившегося в непредставлении в орган миграционного учета отрывной части бланка уведомления о прибытии гражданина Республики Кыргызстан в место пребывания для снятия его с миграционного учета не позднее двух дней со дня убытия из места пребывания, т. е. в

неисполнении обязанности, предусмотренной пунктом 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Решением Арбитражного суда города Москвы от 26 февраля 2009 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным и отмене постановления о привлечении его к административной ответственности было отказано. При этом суды исходили из того, что отсутствие в действующем законодательстве прямого указания на обязанность иностранного гражданина вернуть принимающей стороне отрывную часть бланка уведомления не освобождает ее от представления в установленном порядке данного документа в территориальный орган миграционного учета и, как следствие, не исключает привлечение принимающей стороны к ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 18.9 КоАП Российской Федерации. В удовлетворении надзорной жалобы заявителя на данные судебные акты также было отказано. По мнению заявителя, невозвращение иностранным гражданином отрывной части бланка уведомления принимающей стороне делает невозможной его передачу в орган миграционного учета и свидетельствует об отсутствии вины принимающей стороны в неисполнении соответствующей обязанности; несовершенство законодательной процедуры снятия иностранного гражданина с миграционного учета приводит к тому, что органы миграционного учета получают возможность произвольно толковать положения оспариваемых им норм Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и необоснованно привлекать принимающую сторону к административной ответственности за непредставление отрывной части бланка уведомления при отсутствии в ее действиях (бездействии) вины, что нарушает права, закрепленные статьями 17 (часть 3) и 49 Конституции Российской Федерации. Таким образом, по существу, заявитель оспаривает конституционность пункта 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" в части возложения на принимающую сторону обязанности направления отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в соответствующий орган миграционного учета не позднее чем через два дня со дня убытия данного иностранного гражданина из места пребывания, а также части 4 статьи 18.9 КоАП Российской Федерации, как допускающей ответственность принимающей стороны за неисполнение обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета при отсутствии ее вины.

2. В силу статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (часть 1), а также возможность свободно выезжать за пределы Российской Федерации (часть 2). Соответственно, на государство возлагается обязанность определить порядок пользования названными правами, исполняя которую, федеральный законодатель в рамках предоставленных Конституцией Российской Федерации полномочий вправе осуществлять правовое регулирование порядка пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая основания и условия их миграционного учета, что согласуется с Декларацией о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята 13 декабря 1985 года Генеральной Ассамблеей ООН, предусматривающей, что провозглашенные в ней права не должны толковаться как ограничивающие право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания (пункт 1 статьи 2)). В соответствии с Федеральным законом "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в

пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции (преамбула).

Как следует из статьи 4 данного Федерального закона, миграционный учет имеет, как правило, уведомительный характер (пункт 2) и осуществляется в том числе в целях создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод и для исполнения ими возложенных на них обязанностей (подпункт 1 пункта 1), а также в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям (подпункт 6 пункта 1). При этом в основу организации миграционного учета положены принципы свободы передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, защиты государством права иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права, сочетания интересов личности, общества и государства, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и защиты иных национальных интересов Российской Федерации, доступности совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета, а также унификации правил миграционного учета (пункт 3).

Необходимыми элементами единой системы миграционного учета являются постановка иностранных граждан на учет и снятие их с учета по месту пребывания, предполагающие возложение определенных обязанностей как на иностранного гражданина, так и на принимающую его сторону, в качестве которой в соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" может выступать гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (находится) либо в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства работает.

В силу пункта 2 статьи 22 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" для постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания он предоставляет принимающей стороне необходимые документы (подпункт 1); принимающая сторона, в свою очередь, в установленном законом порядке предъявляет уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета и передает иностранному гражданину отрывную часть бланка уведомления о прибытии данного гражданина в место пребывания (подпункт 2). При этом в соответствии с Правилами осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 года N 9) принимающая сторона выражает свое согласие на временное нахождение у нее иностранного гражданина подписью на оборотной стороне уведомления о прибытии, дополнительно скрепляемой печатью, в случае, если в качестве принимающей стороны выступает организация (пункт 25). Снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания согласно пункту 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в

Российской Федерации" осуществляется органом миграционного учета после получения от принимающей стороны отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания (с указанием в этой части бланка даты его убытия из места пребывания), которая должна быть направлена ею в данный орган не позднее чем через два дня со дня убытия иностранного гражданина из места пребывания.

Отсутствие в законе прямого упоминания об обязанности иностранного гражданина вернуть отрывную часть бланка уведомления принимающей стороне, официально подтвердившей свое согласие на временное нахождение у нее иностранного гражданина и тем самым добровольно принявшей на себя соответствующие обязательства по осуществлению миграционного учета, само по себе не может служить основанием для ее освобождения от необходимости предпринять все доступные меры для исполнения адресованных ей требований миграционного законодательства. Иное означало бы не только отступление от закрепленных в федеральном законе принципов осуществления миграционного учета, но и по сути противоречило бы положениям статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, директивным образом обязывающим органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Принимающая сторона в целях исполнения обязанности, возложенной на нее пунктом 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", должна заблаговременно предпринять все возможные усилия для получения от иностранного гражданина отрывной части бланка уведомления, а в случае его убытия без возврата данного документа - проинформировать об этом территориальный орган миграционного учета в любой доступной форме, обеспечивающей адекватное и своевременное доведение до него соответствующих сведений.

Из этого исходит и Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации (утвержден приказом Федеральной миграционной службы от 6 июля 2009 года N 159), который, закрепляя административную процедуру снятия иностранных граждан с миграционного учета, фактически обязывает территориальные органы миграционной службы в случае, если иностранный гражданин убыл из места пребывания, не передав принимающей стороне отрывную часть бланка уведомления, не препятствовать ей в исполнении соответствующей обязанности посредством подачи мотивированного заявления в произвольной форме о снятии такого иностранного гражданина с учета по месту пребывания (пункт 63.1).

Соответственно, оспариваемый заявителем пункт 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" во взаимосвязи с иными положениями данного Федерального закона и положениями других нормативных правовых актов не содержит неопределенности, которая лишала бы принимающую сторону возможности надлежащей реализации своих обязанностей по снятию приглашенного ею иностранного гражданина с учета по месту пребывания, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя.

3. Согласно статье 49 Конституции Российской Федерации каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (часть 1); обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (часть 2); неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (часть 3).

Несмотря на то что данные конституционные положения по своему буквальному смыслу направлены на закрепление презумпции невиновности в отношении лиц, обвиняемых в совершении преступления, их значение выходит за рамки уголовного преследования. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, наличие вины как элемента субъективной

стороны состава правонарушения является одним из принципов юридической ответственности, а конституционные положения о презумпции невиновности и бремени доказывания, которое возлагается на органы государства и их должностных лиц, выражают общие принципы права при применении государственного принуждения карательного (штрафного) характера в сфере публичной ответственности в уголовном и в административном праве (постановления от 7 июня 2000 N 10-П, от 27 апреля 2001 года N 7-П, от 17 июля 2002 N 13-П, Определение от 9 апреля 2003 года N 172-О и др.).

Закрепляющий общие положения и принципы административно-деликтного законодательства Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также исходит из того, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (пункт 1 статьи 1.5); лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке (пункт 2 статьи 1.5); неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица (пункт 4 статьи 1.5); юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (пункт 2 статьи 2.1).

Данные предписания Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях имеют универсальный масштаб применения и исключают возможность необоснованного привлечения принимающей стороны к административной ответственности за непредставление в установленный срок в орган миграционного учета отрывной части бланка уведомления о прибытии иностранного гражданина для снятия его с миграционного учета при отсутствии ее вины, вследствие чего положение части 4 статьи 18.9 КоАП Российской Федерации не может рассматриваться как нарушающее права заявителя, гарантированные статьей 49 Конституции Российской Федерации.

4. Формально оспаривая конституционность положений пункта 2 статьи 23 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и части 4 статьи 18.9 КоАП Российской Федерации, заявитель фактически оспаривает законность и обоснованность вынесенных по его делу правоприменительных решений, а также ставит перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в указанные нормы. Между тем разрешение данных вопросов к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы некоммерческого частного учреждения "Национальная информационная система паспортизации специалистов "RU PASS", поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда

Российской Федерации".
Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
N 934-О-О