

По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э.Увангве

Статья 24. Федерального закона от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в части первой устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по д

1.1. Оспаривающий конституционность приведенных законоположений гражданин Федеративной Республики Нигерия Х.Э.Увангве прибыл в Российскую Федерацию 5 апреля 2014 года по однократной обыкновенной визе, выданной 3 апреля 2014 года на срок с 6 апреля 2014 года по 4 июля 2014 года, а 15 апреля того же года Управление Федеральной миграционной службы по Московской области приняло решение о выдаче ему разрешения на временное проживание в Российской Федерации (до 15 апреля 2017 года) с проставлением о том отметки в его паспорте. 15 января 2015 года при выезде из Российской Федерации на похороны брата он предъявил свой паспорт гражданина Федеративной Республики Нигерия с визой, срок действия которой истек. На этом основании начальник 2 отделения пограничного контроля КПП "Домодедово-1" своим постановлением от 15 января 2015 года признал его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации, и назначил наказание в виде административного штрафа в размере трех тысяч рублей. Решением от 20 марта 2015 года Домодедовский городской суд Московской области оставил данное постановление без изменения со ссылкой на то, что, выезжая из Российской Федерации с визой, у которой истек срок действия, Х.Э.Увангве нарушил правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, притом что основания, освобождающие его от обязанности иметь действительную визу (вид на жительство в Российской Федерации или международный договор России и Нигерии о безвизовом порядке въезда и выезда), отсутствовали. Это судебное решение не обжаловалось и вступило в законную силу. Кроме того, Х.Э.Увангве было отказано в пропуске через Государственную границу Российской Федерации ввиду отсутствия у него действующей визы. Конституционность оспариваемых Х.Э.Увангве законоположений ставится под сомнение и в жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту его прав.

1.2. Из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" следует, что Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона или его отдельных положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, принимает постановление по предмету жалобы в отношении той части акта, конституционность которой поставлена под сомнение, и оценивает как буквальный смысл проверяемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм, при этом Конституционный Суд Российской Федерации не связан основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Как утверждают заявители в своих жалобах, положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в части первой устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии визы по д

Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в их взаимосвязи противоречат статьям 19, 27, 45, 46, 55 и 62 Конституции Российской Федерации, поскольку, позволяя привлечь иностранного гражданина, имеющего разрешение на временное проживание в Российской Федерации и выезжающего из Российской Федерации, к административной ответственности за отсутствие у него действующей визы, ограничивают его право на выезд из России, что представляет собой несправедливое, неоправданное и чрезмерное правоограничение, которое не отвечает конституционным принципам равенства, формальной определенности закона, необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в той мере, в какой на их основании разрешается вопрос о выезде из Российской Федерации иностранного гражданина, въехавшего в Российскую Федерацию по визе, срок действия которой на день выезда истек, получившего разрешение на временное проживание в Российской Федерации и при этом не оформившего новую визу, и о привлечении в этом случае такого иностранного гражданина к административной ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации предусматривает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, в том числе право каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1; статья 27, часть 2).

Названное право относится к правомочиям, которые в своей совокупности составляют свободу передвижения, признаваемую актами международного права, в частности Протоколом N 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно статье 2 которого каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную (пункт 2), а пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые закреплены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности либо для защиты прав и свобод других лиц (пункт 3).

Приведенные конституционные и международно-правовые установления распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые в силу Конституции Российской Федерации пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (статья 62, часть 3).

Вместе с тем, определяя гарантированную статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства как существенный элемент свободы личности, условие профессионального и духовного развития человека, государство вправе исходить из того, что для иностранных граждан въезд в Россию и пребывание на ее территории обусловлены, по общему правилу, визовым или иным разрешением, а за государством остается суверенное право отказать им во въезде и пребывании (проживании) на своей территории, поскольку в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации предполагается возможность разумного и соразмерного урегулирования федеральным законом указанного права без его умаления и неправомерного ограничения при справедливом соотношении публичных и частных интересов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 года N 3-П, от 14 ноября 2005 года N 10-П, от 26 декабря

2005 года N 14-П, от 16 июля 2008 года N 9-П, от 7 июня 2012 года N 14-П и др.). При этом выезд из Российской Федерации, хотя он и является свободным, применительно к иностранным гражданам настолько тесно связан с институтами въезда в Российскую Федерацию и пребывания в ней, что также должен регулироваться с соблюдением конституционных пределов свободы усмотрения государства. Это соотносится с пунктом 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому право на свободное передвижение и свобода выбора места жительства не могут быть объектом ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, нравственности, здоровья населения либо прав и свобод других лиц и совместимы с признаваемыми в Пакте иными правами.

Соответственно, законоположения, устанавливающие порядок реализации права иностранных граждан выезжать из России, должны также основываться на указанных критериях, исключая тем самым безосновательные обременения правового положения граждан, в том числе граждан других государств.

3. Выезд за пределы Российской Федерации предполагает пересечение Государственной границы Российской Федерации, которая, как это следует из статьи 1 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", определяет пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) и суверенитета Российской Федерации, что, в свою очередь, требует определения условий пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Согласно статье 11 названного Закона пропуск через Государственную границу Российской Федерации физических лиц производится в установленных и открытых в соответствии с его статьей 12 пунктах пропуска и заключается в признании законности ее пересечения лицами, прибывшими на территорию Российской Федерации, либо в разрешении на ее пересечение лицами, убывающими из пределов Российской Федерации (часть первая); основанием для пропуска через Государственную границу Российской Федерации указанных лиц является наличие действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из нее (часть вторая); не подлежат пропуску через Государственную границу Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также лица, в отношении которых в установленном законодательством порядке принято решение о запрещении выезда из Российской Федерации (часть третья).

Предусматривая наличие действительных документов в качестве общего условия пересечения Государственной границы Российской Федерации - как для въезда, так и для выезда, эти законоположения допускают разный их состав и непосредственно не определяют виды перемещения лиц разных категорий (российские граждане, иностранные граждане и лица без гражданства с видом на жительство или без такового и др.) через Государственную границу Российской Федерации (визовый или безвизовый въезд, выдворение, депортация, выдача, реадмиссия, транзитный проезд, выезд и др.). В этом смысле приведенные законоположения сами по себе не создают нормативное основание ограничения права иностранного гражданина на выезд из Российской Федерации, в частности применительно к вопросу о том, в каких случаях (направлениях) он может быть пропущен через Государственную границу Российской Федерации лишь по действующей визе (т.е. визе с неистекшим сроком действия), а в каких он свободен от обязанности иметь и предъявлять эту визу в силу общего или специального правила. Соответствующие правила, если от их соблюдения зависит реализация свободы передвижения, должны быть установлены федеральным законом с определенностью, исключающей двусмысленность в правовом положении лиц, которые связаны данной обязанностью, в том числе относительно того, ограничен ли иностранный гражданин в праве выезда из Российской Федерации и каковы пределы (условия,

время) этого ограничения, если на Государственной границе Российской Федерации он предъявит российскую визу с истекшим сроком действия.

3.1. В силу требований части второй статьи 6 и части первой статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" иностранные граждане (лица без гражданства) должны наряду с действительными документами, удостоверяющими их личность и признаваемыми Российской Федерацией в этом качестве, не только при въезде в Россию, но и при выезде из нее иметь и предъявлять визу, если иное не предусмотрено названным Федеральным законом, международным договором или указами Президента Российской Федерации. Исключение из этого правила сделано в части третьей статьи 24 названного Федерального закона для иностранных граждан, имеющих вид на жительство в Российской Федерации, к условиям выезда которых из России предъявление визы не отнесено. Кроме того, для граждан ряда стран установлен безвизовый режим. Иными словами, все иностранные граждане, помимо тех, кто имеет вид на жительство, и тех, на кого распространяется безвизовый режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее, должны, по общему правилу, при выезде из России иметь визу и предъявлять ее при пересечении границы - этим обусловлено осуществление ими права свободно выезжать за пределы Российской Федерации.

Между тем в статьях 6, 11 и 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" определение "действительные" относится только к словам "документы, удостоверяющие личность и признаваемые Российской Федерацией в этом качестве". В таком законодательном изложении требование действительности не распространяется, по буквальному его смыслу, на визу, которая сама по себе личность субъекта не удостоверяет - ни действующая, ни просроченная. Указанное же в части второй статьи 25-1 того же Федерального закона условие действительности также относится лишь к документу, удостоверяющему личность, на основании которого иностранный гражданин (лицо без гражданства) осуществляет въезд в Российскую Федерацию (транзитный проезд через ее территорию), в частности по визе, которая поименована как разрешение.

В пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" действительная виза называется - наряду с видом на жительство, разрешением на временное проживание и миграционной картой - в числе документов, подтверждающих право иностранных граждан на пребывание (проживание) в Российской Федерации, но не на выезд из нее, и в этом смысле действительность визы также не относится непосредственно к выезду, въезду, а равно к пропуску лица через Государственную границу Российской Федерации и ее пересечению. Согласно части второй статьи 25-1 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" виза представляет собой разрешение на въезд в Российскую Федерацию (или на транзитный проезд через ее территорию) по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина (лица без гражданства). Однократная, двукратная и многократная визы дают лицу право на соответствующее количество въездов, что следует из статьи 25-2 названного Федерального закона, а также из пункта 17 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 года N 335). Следовательно, эти правила также не ставят право выезда иностранных граждан (лиц без гражданства) из Российской Федерации в непосредственную зависимость от визовых разрешений.

С учетом этого положение части второй статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", согласно которой общим основанием пропуска (в обоих направлениях) через Государственную границу Российской Федерации лиц всех категорий является "наличие действительных документов на право въезда лиц в Российскую Федерацию или выезда их

из Российской Федерации", - при отсутствии прямого указания о распространении этого требования на визу, притом что она не обозначена в законодательстве в качестве документа, подтверждающего право на выезд из Российской Федерации, а документы, удостоверяющие личность, относятся к документам на право въезда и выезда не только в силу прямого предписания закона, но и потому, что они идентифицируют лицо в качестве субъекта определенной категории и тем самым определяют состав и объем признаваемых за ним (разрешенных ему) прав, включая право выезда из России, - также не может рассматриваться как прямо и недвусмысленно предусматривающее отнесение визы к собственно документам на право выезда из Российской Федерации.

3.2. Ограничение права иностранных граждан на выезд из Российской Федерации исключительно на том основании, что у них нет сохраняющей свое действие визы на въезд в Российскую Федерацию (на транзитный проезд по ее территории), означало бы их удержание на ее территории, не обоснованное целями, предусмотренными статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, и вопреки ее статье 27 (часть 2) и, кроме того, могло бы ограничивать законную юрисдикцию других государств в отношении их граждан, препятствуя этим лицам как в исполнении обязанностей перед своими государствами, так и в получении защиты и покровительства, которые сама Российская Федерация своим гражданам гарантирует в силу статьи 61 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Такое правоограничение расходилось бы и с положениями законодательства о транзитной визе (статья 25-7 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"), которая выдается только в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации, а также краткосрочного нахождения в Российской Федерации (до 10 дней) для случаев, когда иностранный гражданин лишился визы вследствие аннулирования его вида на жительство, разрешения на временное проживание либо вследствие сокращения срока временного пребывания (пункты 78 и 106 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденного приказом Федеральной миграционной службы от 30 октября 2013 года N 430), либо для случаев эвакуации лиц (пассажиров, туристов), вынужденно превысивших срок разрешенного безвизового пребывания (пункт 38 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы).

Данный подход не исключает, однако, установления наличия при выезде иностранных граждан (лиц без гражданства) из Российской Федерации законных условий их въезда в Российскую Федерацию и нахождения на ее территории, включая соблюдение срока пребывания (проживания), истечение которого, по общему правилу, обязывает лицо выехать из России (пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации").

В этом смысле виза представляет собой разрешение иностранному гражданину не только на въезд, но и на пребывание (транзитное передвижение) на территории Российской Федерации, что прямо следует из части третьей статьи 25-1 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", которая включает в объем визового разрешения и собственно въезд, и разрешенный срок пребывания. Из пунктов 4 и 17 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты и порядка аннулирования визы также следует, что виза является разрешением на пребывание иностранного гражданина в России в течение срока ее действия.

Поскольку виза удостоверяет законность уже состоявшихся въезда (транзита) и пребывания в Российской Федерации, ее предъявление лицом при выезде из России и проверка уполномоченными должностными лицами представляют собой законное условие пересечения иностранным

гражданином Государственной границы Российской Федерации, тем более в случаях, когда законность того и другого обусловлена именно визой. Если на пограничном контроле установлено, что лицо въехало в Россию незаконно и (или) незаконно пребывало на ее территории, например за пределами разрешенного срока пребывания или проживания, то не может быть поставлено под сомнение право уполномоченных органов выяснять обстоятельства въезда на территорию и нахождения на территории Российской Федерации лица, законное право которого документально (визой) не подтверждено, равно как и право законодателя предусматривать за это административную ответственность.

Согласно положениям частей первой и третьей статьи 25-10 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" иностранные граждане (лица без гражданства) незаконно находятся на территории Российской Федерации, если они: въехали на ее территорию с нарушением установленных правил; не имеют документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в ней, утратили их и не заявили о том в орган Федеральной миграционной службы; уклоняются от выезда по истечении разрешенного срока пребывания (проживания); нарушают правила транзитного проезда. Такие лица несут установленную законом ответственность; им впоследствии может быть отказано в праве на въезд в Российскую Федерацию по ряду оснований, предусмотренных статьей 26 данного Федерального закона. Пограничные органы, выполняя пропуск через границу и пограничный контроль, могут устанавливать такие обстоятельства и принимать участие в применении названных мер в соответствии с их функциями и задачами, предусмотренными Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года N 960), согласно которому ФСБ России осуществляет государственное управление в области защиты и охраны государственной границы (пункт 1), а в ее основные задачи входят организация борьбы с незаконной миграцией (подпункт 6 пункта 8) и обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к ведению органов безопасности (подпункт 12 пункта 8).

Таким образом, общее требование о предъявлении визы при выезде из Российской Федерации само по себе не может считаться конституционно обоснованным и чрезмерным ограничением прав иностранных граждан, поскольку виза включает в себя разрешение на въезд в Российскую Федерацию и нахождение (пребывание, проживание, передвижение) в Российской Федерации на условиях, определяемых целями въезда и видом визы, предусмотренными статьей 25-6 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", а проверка законности того и другого относится к мерам, установленным федеральным законом в защиту конституционных ценностей.

3.3. Иностранные граждане (лица без гражданства), однако, могут законно находиться в Российской Федерации не только по визе, но и по другим основаниям, в том числе по разрешению на временное проживание, которое может быть выдано лицам, прибывшим в Россию по визе, а также в безвизовом порядке. Это предусмотрено статьей 6-1 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Выдача такого разрешения подтверждает законность не только проживания, но и самого въезда в Российскую Федерацию, поскольку названная статья ставит условием его получения именно законный (визовый или безвизовый) въезд.

Согласно пункту 1 статьи 2 этого Федерального закона разрешение подтверждает право лица на временное проживание (до возможного получения им вида на жительство) и должно быть оформлено (как и виза) отметкой в документе, удостоверяющем личность, либо отдельным документом установленной формы. Тот же пункт определяет в качестве законно находящегося в России иностранного гражданина лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные документы, подтверждающие право на пребывание (проживание) в Российской Федерации,

предусмотренные федеральным законом или международным договором.

По смыслу приведенного законоположения, для того чтобы нахождение в России иностранного гражданина считалось правомерным, достаточно любого из указанных документов. Это соотносится с положениями статей 2, 18, 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, из которых вытекает, что условия реализации права пребывать на территории Российской Федерации и возможные ограничения данного права должны быть установлены федеральным законом четко и однозначно и не выходить за пределы, вне которых перестают быть необходимыми и становятся избыточными.

Следовательно, не может считаться необходимой обязанность - при отсутствии о том четкого и однозначного указания в федеральном законе - получать (в отдельных процедурах) несколько разрешений с одинаковым объемом и содержанием предоставляемых прав, тем более когда такие разрешения, равно как и визы, оформляются и выдаются одним и тем же органом Федеральной миграционной службы (часть пятая статьи 25-1 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию").

Если лицо получило от государства разрешение на временное проживание и приступило к реализации соответствующего права - притом что разрешение и виза предусматривают разные сроки и условия нахождения на его территории, - разрешение на временное проживание в течение срока, превышающего срок ранее выданной визы, не отменяя законность уже состоявшегося по визе въезда, во всяком случае изменяет (продлевает) обусловленное визой время законного нахождения в Российской Федерации.

Так, согласно части первой статьи 25-8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" иностранному гражданину, которому разрешен въезд в Российскую Федерацию для временного проживания, выдается виза временно проживающего лица сроком на четыре месяца, с тем чтобы в течение этого времени он мог обратиться за разрешением, которое в силу пункта 1 статьи 6 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" выдается на три года.

Повторное подтверждение законности нахождения лица в Российской Федерации при получении такого разрешения не имело бы реального обоснования: было бы неоправданным, если бы иностранный гражданин, законно въехав в Российскую Федерацию и получив разрешение на временное проживание, снова оформлял визу именно как разрешение находиться на территории Российской Федерации с тем же объемом прав, продлевая прежнюю визу либо получая новую (многократную) на срок действия разрешения. Обязанность обращаться в Федеральную миграционную службу за дополнительным (визовым) разрешением на временное проживание по отдельной (визовой) процедуре - при заведомо известном положительном решении - являлась бы чрезмерным правообременением в силу избыточности. Такая обязанность тем более не отвечала бы Конституции Российской Федерации, ее статье 19 (части 1 и 2), если бы иностранному гражданину, получившему разрешение на временное проживание в России, было затем отказано в предоставлении визы на срок этого разрешения, чтобы в итоге два акта, исключая друг друга, создавали неопределенность в его правовом положении и предрешали произвол в обращении с ним.

3.4. Не обязывая иностранных граждан к повторному обращению за признанием (подтверждением) законности их нахождения в Российской Федерации и не связывая их право на выезд из Российской Федерации непосредственно с наличием у них действительной визы, государство - исходя из того что иностранный гражданин, получивший в России разрешение на временное проживание, сохраняет в то же время интересы за пределами России, поддерживает длящиеся отношения с иностранным государством (по крайней мере до получения российского вида на жительство), с проживающими за рубежом лицами, - принимая законодательные решения, образующие в совокупности режим временного проживания, вправе учитывать, что в пределах разрешенного трехлетнего срока иностранные граждане могут время от времени выезжать за пределы Российской

Федерации и возвращаться (въезжать) в нее.

Между тем вводить безвизовый режим въезда для иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание, Российская Федерация хотя и вправе, но не обязана, притом что само это разрешение предполагает прежде всего право законно находиться в России. Поэтому имеющий такое разрешение иностранный гражданин, выехавший из Российской Федерации, не сможет туда вернуться и реализовать свое право на временное проживание - до тех пор, пока не получит российскую визу. Многократные же обращения таких граждан за разовыми визами на въезд могут осложнить значительному их числу пользование разрешенными и признаваемыми правами, прежде всего самым правом на временное проживание в Российской Федерации, ставить их перед необходимостью в таких случаях выполнять за границей избыточные визовые процедуры. Соответственно, не исключается такое совмещение процедур выдачи разрешений и виз, при котором сроки и допустимое количество въездов на территорию Российской Федерации не препятствовали бы лицу возвращаться в Россию на все время разрешенного проживания. Причем, установив подобное правовое регулирование, законодатель может предусмотреть и требование о предъявлении соответствующей визы при выезде из Российской Федерации временно проживающего лица, равно как и ввести административную ответственность за его невыполнение иностранным гражданином или лицом без гражданства как одного из правил пересечения Государственной границы Российской Федерации.

Тем не менее наличие у иностранного гражданина, въехавшего в Российскую Федерацию по однократной обыкновенной визе и получившего разрешение на временное проживание в Российской Федерации, обязанности обратиться за получением российской визы временно проживающего лица на срок действия указанного разрешения в законодательстве прямо не закреплено.

Так, часть вторая статьи 25-8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" применительно к другой правовой ситуации устанавливает, что, если разрешение на временное проживание иностранного гражданина в Российской Федерации не получено по причинам, не зависящим от иностранного гражданина, срок действия визы временно проживающего лица продлевается по его заявлению, притом что часть третья данной статьи, согласно которой при получении иностранным гражданином разрешения на временное проживание в Российской Федерации территориальный орган Федеральной миграционной службы продлевает срок действия визы временно проживающего лица на срок действия разрешения, на подачу заявления как на условие получения такой визы не указывает.

Согласно пункту 43 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты и порядка аннулирования визы (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 года N 335) иностранному гражданину, получившему разрешение на временное проживание в период временного пребывания на территории Российской Федерации, выдается многократная виза временно проживающего лица на срок действия разрешения на временное проживание, при этом в нем не содержится, в отличие от ряда других пунктов этого Положения, указание на выдачу такой визы по заявлению иностранного гражданина.

Административным регламентом предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства закреплено, что виза временно проживающего лица выдается иностранному гражданину, получившему разрешение на временное проживание в период временного пребывания на территории Российской Федерации, на срок действия разрешения на временное проживание, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации (пункт 79), при этом в качестве общего правила содержится указание на предоставление анкеты лицом, которое обращается за визой (пункт 31.1).

Однако это положение само по себе также не может рассматриваться как четкое нормативное

указание на необходимость обращения за такой визой, поскольку за данной государственной услугой лицо обращается тогда, когда планирует или обязано в силу закона ее получить, а при получении визы для въезда на территорию Российской Федерации и разрешения на временное проживание иностранный гражданин уже подавал, соответственно, анкету и заявление, фактически тоже являющееся анкетой.

Вместе с тем приведенные нормы, определяющие лишь общее правило, прямо не предписывают продление виз в процедурах, совмещенных с выдачей разрешений на временное проживание в Российской Федерации. При этом законодательство непосредственно не содержит указания на необходимость обращения иностранного гражданина с соответствующим заявлением. Тем самым получение иностранным гражданином на территории Российской Федерации разрешения на временное проживание ставит его в зависимость от надлежащего информирования сотрудниками Федеральной миграционной службы. При этом Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (утвержден приказом Федеральной миграционной службы от 22 апреля 2013 года N 214) в числе стандартов доступности и качества этой государственной услуги указывает достоверное, четкое, наглядное, удобное, оперативное и полное информирование заявителей, что предполагает и полноту информирования о законных условиях временного проживания в России. Однако конкретного указания на информирование о необходимости дополнительного получения визы данный акт не содержит.

3.5. Согласно части третьей статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" пропуску через Государственную границу Российской Федерации не подлежат иностранные граждане и лица без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о запрещении им выезда из России. Исчерпывающий перечень оснований, по которым выезд иностранного гражданина (лица без гражданства) может быть ограничен, закреплен, в свою очередь, статьей 28 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", предусматривающей, что выезд из Российской Федерации может быть ограничен, в частности, если лицо привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения на территории России, и такое ограничение длится до исполнения наказания или до освобождения от наказания (подпункт 5).

Это регулирование усиливает неблагоприятные последствия для иностранного гражданина, въехавшего в Российскую Федерацию по действующей визе и получившего, находясь на территории Российской Федерации, разрешение на временное проживание, но не обратившегося за получением многократной визы на срок действия указанного разрешения и привлеченного в связи с этим к административной ответственности, поскольку, позволяя отказать ему в возможности покинуть пределы Российской Федерации, ставит осуществление данного права в зависимость от исполнения административного наказания и тем самым несоразмерно ограничивает это право.

4. Таким образом, не является конституционно недопустимым само по себе установление требования о предъявлении иностранным гражданином, въехавшим в Российскую Федерацию на основании визы и получившим разрешение на временное проживание в Российской Федерации, визы при выезде из Российской Федерации в рамках режима пересечения Государственной границы Российской Федерации в целях защиты суверенитета Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, здоровья населения, поскольку тем самым осуществляется проверка наличия у такого гражданина законных оснований въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации. Несоблюдение этого требования может влечь административную ответственность иностранного гражданина. С этой точки зрения взаимосвязанные положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе

Российской Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", предусматривающие указанное требование, не противоречат Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем взаимосвязанные положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в системе действующего нормативного регулирования в истолковании, придаваемом правоприменительной практикой, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в силу неопределенности действующего нормативного регулирования эти положения позволяют привлекать к административной ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации имеющего действующее разрешение на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина - в случае, если он при выезде из Российской Федерации предъявил данное разрешение и визу, по которой осуществлял въезд в Российскую Федерацию и срок действия которой истек, подтверждающие законность его въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, - на одном лишь формальном основании отсутствия у него визы с неистекшим сроком действия, а также отказывать ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу Российской Федерации на выезд.

При этом выраженные в настоящем Постановлении правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не затрагивают правовое регулирование порядка последующего въезда лиц, имеющих разрешение на временное проживание в Российской Федерации, на территорию Российской Федерации после их выезда за пределы Российской Федерации в период действия указанного разрешения и не могут рассматриваться как ставящие под сомнение законодательное требование о наличии действующей визы для их въезда на территорию Российской Федерации. Федеральному законодателю надлежит, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести надлежащие изменения в действующее нормативное регулирование порядка получения визы и разрешения на временное проживание в Российской Федерации иностранными гражданами.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации, статьи 11 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" не противоречащими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку в целях защиты суверенитета Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, здоровья населения они устанавливают режим пересечения Государственной границы Российской Федерации, в рамках которого при выезде иностранного гражданина из Российской Федерации осуществляется проверка наличия у него законных оснований въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, и предусматривают административную ответственность за его нарушение.
2. Признать взаимосвязанные положения части 2 статьи 18.1 КоАП Российской Федерации и статьи 24 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в истолковании, придаваемом правоприменительной практикой, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в силу неопределенности действующего нормативного регулирования эти положения позволяют привлекать к административной ответственности за нарушение правил

пересечения Государственной границы Российской Федерации имеющего действующее разрешение на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина - в случае, если он при выезде из Российской Федерации предъявил данное разрешение и визу, по которой осуществлял въезд в Российскую Федерацию и срок действия которой истек, подтверждающие законность его въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, - на одном лишь формальном основании отсутствия у него визы с неистекшим сроком действия, а также отказывать ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу Российской Федерации на выезд.

3. Правоприменительные решения о привлечении гражданина Федеративной Республики Нигерия Хадсон Эбува Увангуе к административной ответственности, вынесенные на основании законоположений, признанных в настоящем Постановлении не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 4-П