

по делу о проверке конституционности подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина Республики Сербия М.М.Джурджевича

Постановление · № 41-П · от 06.10.2022 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина Республики Сербия М.М.Джурджевича

город Санкт-Петербург 6 октября 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1 , 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Республики Сербия М.М.Джурджевича. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение. Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно подпункту 12 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, - в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Оспаривающий конституционность данного законоположения гражданин Республики Сербия М.М.Джурджевич вступившим в законную силу постановлением судьи Славянского городского суда Краснодарского края от 24 сентября 2019 года был привлечен к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации , выразившегося в превышении законного срока пребывания в Российской Федерации в девяносто суток суммарно в течение календарного периода в сто восемьдесят суток, и ему

назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере двух тысяч рублей. При этом судья с учетом данных о личности заявителя, его семейного положения (совместно проживал с гражданкой Российской Федерации, с которой заключил брак 4 сентября 2019 года) пришел к выводу, что назначение ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, являющегося обязательным по данному составу административного правонарушения, нарушило бы его право на уважение личной и семейной жизни. Впоследствии в отдел оформления и выдачи приглашений и миграционного учета Управления по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю поступило ходатайство об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию М.М.Джурджевича. При рассмотрении данного ходатайства органами, осуществляющими миграционный учет, выявлено, что заявителем ранее было допущено нарушение режима пребывания в Российской Федерации. С учетом этого 8 октября 2019 года в отношении заявителя уполномоченным должностным лицом Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю на основании оспариваемой нормы вынесено решение о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации в течение трех лет. Решением Первомайского районного суда города Краснодара, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, заявителю отказано в удовлетворении его требований о признании незаконным решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации и о выдаче разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации. Кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции данные судебные акты оставлены без изменений. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации заявителю отказано в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемая норма позволяет дважды привлекать к ответственности за одно и то же деяние - в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и на основании положений Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", не допускает учета всех обстоятельств по делу (как это было сделано судом, признавшим его виновным в совершении административного правонарушения, влекущего обязательное административное выдворение за пределы Российской Федерации, но не назначившим данное административное наказание), а также нарушает право на неприкосновенность частной жизни, разлучая его с семьей, и тем самым не соответствует Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 23 и 50.

Таким образом, с учетом статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является подпункт 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в той мере, в какой на его основании в системе действующего правового регулирования уполномоченным органом разрешается вопрос о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации в связи с нарушением установленного срока пребывания иностранному гражданину, в отношении которого суд в связи с тем же нарушением вынес постановление по делу об административном правонарушении, однако счел невозможным назначение административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, являющегося обязательным за данное административное правонарушение, в связи с его семейным положением.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как правовом государстве, обязанностью которого является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 2; статья

62, часть 3). Такие случаи, по смыслу статьи 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 17 (часть 2) и другими положениями главы 2 "Права и свободы человека и гражданина", касаются лишь тех прав и обязанностей, которые возникают и осуществляются в силу особой связи между Российской Федерацией и ее гражданами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 года № 6-П ; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года № 1244-О-О , от 4 июня 2013 года № 902-О, от 5 марта 2014 года № 628-О, от 20 мая 2021 года № 884-О и др.).

Соответственно, на территории Российской Федерации лицам, не состоящим в гражданстве Российской Федерации, должна быть обеспечена возможность реализации прав и свобод, гарантированных им Конституцией Российской Федерации, а также государственная, включая судебную, защита от дискриминации на основе уважения достоинства личности (статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2), с учетом того что Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на свободный выезд за пределы Российской Федерации, признает право на беспрепятственный в нее въезд только за российскими гражданами (статья 27, часть 2), а право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства - лишь за теми, кто законно находится на территории России (статья 27, часть 1); при этом семья находится под защитой государства (статья 38, часть 1). Эти конституционные требования подлежат обязательному соблюдению и при определении и применении правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также норм об ответственности за их нарушение (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2016 года № 5-П и от 20 октября 2016 года № 20-П).

Вместе с тем в силу конституционного принципа приоритета прав и свобод человека в правовом и социальном государстве на федеральном законодателе - даже в условиях предоставления ему значительной дискреции при регулировании миграционных отношений - лежит обязанность установления процедур, которые позволяли бы при принятии решений по миграционным вопросам учитывать также гуманитарные соображения и обеспечивать баланс частных и публичных интересов, а на правоприменительных органах, в том числе судах, - обеспечивать соразмерность и пропорциональность принимаемых мер с учетом их места и взаимосвязи в действующей системе правового регулирования.

3. Согласно статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" законно находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане подразделяются на следующие категории: временно пребывающие - находящиеся в Российской Федерации на основании визы или прибывшие в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, либо временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, либо свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, либо удостоверение беженца, либо свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание; временно проживающие - получившие разрешение на временное проживание, а также постоянно проживающие - получившие вид на жительство. В зависимости от указанных категорий (режимов) определяется срок пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, условия выбора места пребывания (проживания), круг прав и обязанностей, связанных с их пребыванием (проживанием).

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, находящегося в Российской Федерации на основании визы, определяется сроком действия выданной ему визы (пункт 1 статьи 5 указанного Федерального закона). При этом отсутствие у иностранного гражданина вида на жительство или иного соответствующего документа, который предоставлял бы право на непрерывное пребывание (проживание) на территории государства в течение продолжительного

периода, предполагает наличие временного интервала между посещениями Российской Федерации иностранным гражданином.

За нарушение установленного срока пребывания часть 1 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации устанавливает административную ответственность в виде административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, установление федеральным законом административного выдворения за пределы Российской Федерации в качестве обязательного наказания за определенные миграционные правонарушения не противоречит Конституции Российской Федерации (Постановление от 17 февраля 2016 года № 5-П ; определения от 5 марта 2014 года № 628-О, от 24 июня 2014 года № 1416-О, от 5 апреля 2016 года № 707-О, от 28 сентября 2017 года № 1808-О и др.). При этом, следуя ранее сформулированным им применительно к отношениям, связанным с проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, правовым позициям (Постановление от 17 февраля 1998 года № 6-П , Определение от 12 мая 2006 года № 155-О и др.), Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что, когда речь идет об институтах, связанных с прекращением пребывания или проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, в том числе об административном выдворении за ее пределы, суды, не ограничиваясь установлением лишь формальных оснований применения закона, должны исследовать и оценивать реальные обстоятельства, чтобы признать соответствующие решения в отношении иностранного гражданина необходимыми и соразмерными. Вместе с тем при решении вопроса об административном выдворении иностранного гражданина из России (и, соответственно, о праве въезжать в Россию и находиться на ее территории) заслуживающие внимания, исходя из гуманитарных соображений, обстоятельства не могут иметь безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями и даже наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных принудительных мер миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности (определения от 4 июня 2013 года № 902-О и от 5 марта 2014 года № 628-О).

Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" также предусматривает определенные меры в отношении иностранных граждан, нарушающих сроки пребывания в Российской Федерации. Пребывание в Российской Федерации свыше разрешенного срока влечет в зависимости от длительности превышения срока пребывания установление запрета на въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию на три, пять, десять лет со дня выезда из Российской Федерации (подпункты 12 - 14 части первой статьи 27).

Запрет на въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию по приведенным основаниям является по своей правовой природе административной мерой принуждения, не тождественной привлечению лица к ответственности за совершение административного правонарушения в сфере миграционного законодательства, в том числе предусмотренного частью 1 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации , и не обусловленной применением или неприменением санкции в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации. В то же время в случаях вынесения в отношении иностранного гражданина решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации в качестве наказания за данное административное правонарушение такое выдворение признается самостоятельным основанием для принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации (подпункт 2 части первой статьи 27).

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, по своему существу данная мера направлена на предупреждение новых правонарушений со стороны иностранного гражданина (лица без гражданства), находящегося за пределами территории Российской Федерации, и в силу этого не

может быть увязана с производством в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе с необходимостью привлечения лица, допустившего нарушение, к административной ответственности по статье 18.8 КоАП Российской Федерации (Определение от 20 мая 2021 года № 884-О).

В соответствии с частью третьей статьи 25 10 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" Правительство Российской Федерации Постановлением от 14 января 2015 года № 12 утвердило Правила принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства (далее также - Правила). В силу предписаний данных Правил решение о неразрешении въезда принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в срок не более 1 месяца со дня выявления обстоятельств, указанных, в частности, в части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (пункты 1 и 2). Правила также предусматривают, что при изменении обстоятельств, послуживших основанием для принятия решения о неразрешении въезда, решение о неразрешении въезда может быть отменено принявшим его уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (пункт 6).

Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 8 мая 2019 года № 303 утвержден Порядок рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства (далее также - Порядок; приложение № 1 к данному приказу). Пунктом 3.1 Порядка предусмотрено, что при подготовке материалов для принятия решения о неразрешении въезда учитывается наличие у иностранного гражданина или лица без гражданства членов семьи, являющихся гражданами Российской Федерации. Так же как и Правила, утвержденные Правительством Российской Федерации, указанный Порядок предусматривает отмену решения о неразрешении въезда при изменении обстоятельств, послуживших основанием для его принятия.

Таким образом, из приведенного правового регулирования следует, что для принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию уполномоченный орган должен установить и оценить в том числе семейное положение иностранного гражданина и последствия принятого решения для его семейной жизни. Когда же решению указанного вопроса предшествовало принятие решения суда о неназначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, являющегося обязательным по данному составу административного правонарушения, в связи с семейным положением иностранного гражданина, это тем более является основанием для особенно тщательной оценки такого обстоятельства. Решение уполномоченного органа во всяком случае может быть обжаловано в суд.

4. Согласно части 3 статьи 64 КАС Российской Федерации вступившее в законную силу постановление суда по делу об административном правонарушении является обязательным для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено постановление суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что в каждом виде судопроизводства предмет исследования имеет свои особенности, исходя из которых определяется не только компетентный суд, но и специфика правил доказывания, включая порядок представления, исследования доказательств и основания освобождения от доказывания. Границы же законодательного усмотрения в установлении этих правил достаточно широки при соблюдении, однако, конституционных принципов правосудия, относящихся к судопроизводству всех видов. Признание преюдициальности судебных решений также относится к законодательной дискреции, которая вместе с тем не исключает и других способов и средств в обеспечении непротиворечивости

судебных актов, притом что преюдициальность судебного решения имеет определенные пределы (Постановление от 21 декабря 2011 года № 30-П ; определения от 22 декабря 2015 года № 2902-О, от 9 ноября 2017 года № 2514-О и др.).

Тем не менее, как было указано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 12 мая 2021 года № 17-П , суд в любом случае не может оставить без внимания и оценки обстоятельства, установленные вступившими в законную силу судебными актами, поскольку обстоятельства эти имеют значение и должны быть подтверждены в рамках того дела, которое разрешает суд. Это не только относится к фактам в виде событий и деяний, объективных обстоятельств или отношения к ним различных субъектов, подлежащим судебному установлению и исследованию, но и касается правовых квалификаций в итоговых оценках и выводах, которыми суды завершают рассмотрение дела и решающим образом констатируют или отрицают правовые состояния и отношения, признают долженствования и правопритязания существующими, а правонарушения - совершенными.

В силу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации при проверке судом законности и обоснованности решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию не могут быть оставлены без внимания и те выводы и оценки, которые сделал суд во вступившем в законную силу постановлении по делу об административном правонарушении об исследованных данных о личности заявителя, его семейном положении, а также о недопустимости назначения такого вида административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации (притом что за соответствующее административное правонарушение оно согласно части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации должно назначаться обязательно), с точки зрения наличия оснований для их распространения на вывод о недопустимости наступления в отношении того же лица в связи с тем же нарушением миграционного законодательства правовых последствий в виде решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации, в том числе с учетом наличия периода между постановлением суда по делу об административном правонарушении и решением уполномоченного органа о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, во время которого установленные при его привлечении к административной ответственности обстоятельства могли измениться.

Поэтому суд при проверке законности и обоснованности решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию не может оценивать данное решение только на основании формальных предписаний Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" , предусматривающих полномочие уполномоченного органа на вынесение соответствующего решения и даже, по буквальному смыслу этой нормы, обязательность такового при наличии указанных в части первой статьи 27 данного Федерального закона оснований, а обязан самостоятельно разрешить вопрос о допустимости применения запрета на въезд в Российскую Федерацию с учетом негативных последствий этого запрета для обеспечения права на уважение семейной жизни иностранного гражданина, ранее установленных судом.

Иной подход, допускающий фактическую возможность переоценки установленных вступившим в законную силу судебным актом обстоятельств и преодоление сделанных судом выводов решением административного органа, нарушает право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и не согласуется с предписаниями ее статей 1 (часть 1), 10, 118 (части 1 и 2) и 120, определяющими самостоятельность и независимость судебной власти, ее исключительную функцию по осуществлению правосудия, которое призвано защищать все другие конституционные права и свободы, включая право на уважение семейной жизни, гарантированное статьями 23 (часть 1) и 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1 , 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать подпункт 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает, что при наличии вступившего в законную силу постановления суда по делу об административном правонарушении, в котором сделан вывод о невозможности применения к иностранному гражданину административного выдворения за пределы Российской Федерации в связи с обстоятельствами его семейной жизни, притом что назначение такого наказания за соответствующее административное правонарушение является обязательным в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при обжаловании решения уполномоченного органа о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, вынесенного в отношении того же иностранного гражданина в связи с тем же нарушением миграционного законодательства, суд должен оценить возможность применения запрета на въезд в Российскую Федерацию с учетом негативных последствий этого запрета для обеспечения права на уважение семейной жизни иностранного гражданина, ранее установленных судом, вне зависимости от формального соответствия решения уполномоченного органа требованиям закона.
2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в системе действующего правового регулирования является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.
3. Правоприменительные решения по делу гражданина Республики Сербия Джурджевича Милана Михайловича, вынесенные на основании подпункта 12 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, 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).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 41-П