

По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М.Цуркана

Постановление · № 5-П · от 17.02.2016 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи

8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части

первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из

Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" в связи с

жалобой гражданина Республики Молдова М.Цуркана

город Санкт-Петербург 17 февраля 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

К.В.Арановского, А.И.Бойцова, 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, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 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 положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", частей 1 и 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации и подпункта 2 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 Молдова М.Цуркана.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, изучив представленные документы и иные материалы, включая письменные отзывы полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Гражданин Республики Молдова М.Цуркан оспаривает конституционность следующих законоположений:

пункта 6 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", возлагающего на иностранного гражданина, постоянно проживающего в Российской Федерации, обязанность ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения этим иностранным гражданином вида на жительство;

части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, в соответствии с которой нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового;

части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, согласно которой нарушения, предусмотренные частью 1 данной статьи, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, влекут наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации;

подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию",

предусматривающего, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если в отношении него вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о его депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, - в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

1.1. Постановлением от 7 октября 2014 года Волоколамский городской суд Московской области признал М.Цуркана виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, выразившегося в том, что после получения вида на жительство он не исполнил обязанность по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации, и назначил ему административное наказание в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Постановление суда первой инстанции оставлено без изменения решением Московского областного суда от 21 октября 2014 года, постановлением заместителя председателя Московского областного суда от 22 декабря 2014 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2015 года.

Вмененное М.Цуркану административное правонарушение, как следует из состоявшихся по его делу судебных актов, было выявлено отделением УФМС России по Московской области по Волоколамскому муниципальному району, куда он, будучи зарегистрированным по месту проживания в расположенной на территории этого района деревне Михайловское, обратился за оформлением документов на приобретение гражданства Российской Федерации. Оснований для признания данного административного правонарушения малозначительным суды не нашли, а с учетом того, что семья М.Цуркана проживает в Республике Молдова, посчитали, что административное выдворение из Российской Федерации не нарушает его право на уважение семейной жизни.

По мнению М.Цуркана, оспариваемые им законоположения противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 45,

46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они обязывают суд, не принимая во внимание какие-либо иные обстоятельства, кроме самого нарушения, назначить иностранному гражданину, имеющему вид на жительство в Российской Федерации, осуществляющему трудовую деятельность и уплачивающему налоги, административное выдворение за ее пределы в наказание за неисполнение обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации, если он совершил такое нарушение в Москве либо в Санкт-Петербурге или в Московской либо Ленинградской областях. Тем самым, считает заявитель, лица, не подтвердившие своего проживания в Российской Федерации, но имеющие вид на жительство, ставятся в худшее положение по сравнению с другими иностранными гражданами, которые могут пересекать границу Российской Федерации, не имея разрешения на проживание в ней, что означает несоразмерное конституционно значимым целям и ценностям ограничение их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

1.2. В соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее статьями 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения, примененные в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации.

М.Цуркан был привлечен к административной ответственности по части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, которая определяет признаки предусмотренного ею административного правонарушения путем отсылки к части 1 той же статьи, дополняя их лишь указанием на место совершения деяния (города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области). Соответственно, упоминание части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации в судебных актах не свидетельствует о ее непосредственном применении в деле заявителя, а потому в этой части его жалоба не отвечает критерию допустимости, как он определен пунктом 2 статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", что в силу его статьи 68 является основанием к прекращению производства по настоящему делу в этой части, но не препятствует Конституционному Суду Российской Федерации обращаться к тексту части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации как элементу нормативного содержания ее части 3.

Что касается подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", то представленными материалами применение его положений в деле М.Цуркана также не подтверждается. Вместе с тем, поскольку эти положения связывают ограничение права иностранного гражданина на въезд в Российскую Федерацию с решением о его административном выдворении за пределы России (а именно такое решение было принято в отношении заявителя в связи с совершением им административного правонарушения), Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным учесть при рассмотрении настоящего дела подпункт 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", как находящийся в системной связи с частью 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, непосредственно примененной в отношении заявителя.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой на их основании разрешается вопрос о назначении административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранным гражданам,

имеющим вид на жительство и зарегистрированным по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, за однократное неисполнение ими требования о ежегодном уведомлении территориальных органов Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в Российской Федерации.

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 N 6-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 года N 1244-О-О, от 4 июня 2013 года N 902-О, от 5 марта 2014 года N 628-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). 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 (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 года N 628-О).

Данный вывод соотносится с предписаниями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ее статьями 3 и 8, а также Декларацией о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 года), провозглашающей, в частности, что ее положения не должны толковаться как ограничивающие право государства принимать законы и правила, касающиеся условий пребывания на его территории иностранцев, или вводить различия между его гражданами и иностранцами и как допускающие незаконное присутствие иностранца в государстве (пункт 1 статьи 2).

Исходя из этого для иностранных граждан и лиц без гражданства пребывание (проживание) в России обусловлено, по общему правилу, визовым или иным разрешением, а за государством остается суверенное право отказать им в пребывании (проживании) на своей территории, притом что, по смыслу статей 17 (часть 3), 19, 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предполагается разумное и соразмерное регулирование указанных отношений федеральным законом без умаления прав человека и их 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.).

Таким образом, в силу требований Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений международно-правовых актов государство правомочно использовать действенные законные средства, которые, согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом

Российской Федерации в постановлениях от 17 января 2013 года N 1-П, от 14 февраля 2013 года N 4-П и от 16 февраля 2016 года N 4-П, позволяли бы, следуя правомерным целям миграционной политики, определять правовой режим пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также меры ответственности, в том числе административной, за его нарушение и правила применения соответствующих мер, направленные на пресечение правонарушений в области миграционных отношений, восстановление нарушенного правопорядка, предотвращение противоправных (особенно множественных и грубых) на него посягательств.

3. С учетом целей миграционной политики и принимая во внимание, что Российская Федерация как социальное государство, призванное создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации), включая социальную защиту, здравоохранение, рынки труда и жилья, должна поддерживать на своей территории приемлемую для этого миграционную обстановку, Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" допускает выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание лишь в пределах установленной квоты, после чего им может (но не должен) быть выдан вид на жительство (пункт 1 статьи 6 и статья 8), предусматривает отказ в таком разрешении или его аннулирование, если в течение очередного года со дня его выдачи иностранный гражданин не осуществлял трудовую деятельность дольше ста восьмидесяти суток, или не получал доходов, или не имеет средств (не ниже установленного размера), позволяющих ему без помощи государства содержать себя и членов своей семьи, находящихся на его иждивении (подпункт 8 пункта 1 статьи 7), а также отказ в выдаче вида на жительство или его аннулирование, если иностранный гражданин, будучи трудоспособным, не докажет своих возможностей содержать себя и членов своей семьи в пределах прожиточного минимума без помощи государства либо если по истечении трех лет со дня въезда у него нет в Российской Федерации жилого помещения на законных основаниях (подпункты 8 и 9 пункта 1 статьи 9).

Реализация приведенных предписаний, с которыми Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" связывает либо возможность постоянного проживания в России, либо аннулирование вида на жительство, предполагает необходимость сбора соответствующей информации.

3.1. Определяя правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации, включая основания и условия их пребывания (проживания) на ее территории, Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" признает законно находящимися в Российской Федерации иностранными гражданами, в частности, лиц, имеющих действительный вид на жительство (абзац девятый пункта 1 статьи 2), и предусматривает их миграционный учет (статья 29-1), правила которого, в свою очередь, установлены Федеральным законом от 18 июля 2006 года N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Названный Федеральный закон относит к целям осуществления миграционного учета создание необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей, выработку и реализацию государственной политики в сфере миграции, формирование полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений и для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции, планирование развития территорий, управление в кризисных ситуациях, а также защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, обеспечение национальной

безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям, систематизацию сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан, решение других социально-экономических и общественно-политических задач (часть 1 статьи 4).

Миграционный учет, как следует из Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", имеет уведомительный характер за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом (часть 2 статьи 4), что подразумевает признание за иностранными гражданами, имеющими вид на жительство, свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (пункт 1 части 3 статьи 4 и статья 5). Вместе с тем достижение целей миграционного учета на таких (уведомительных) условиях решающим образом зависит от того, следуют ли сами иностранные граждане его правилам, представляют ли они своевременно достоверные о себе сведения и выполняют ли другие юридически значимые действия, как того требует часть 1 статьи 7 Федерального закона "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации".

Исходя из этого включение правил миграционного учета в режим пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и, соответственно, возложение на иностранных граждан обязанности надлежащего их исполнения в установленном порядке, отступления от которого могут влечь для них неблагоприятные правовые последствия, не выходят за конституционно приемлемые рамки.

3.2. Обязывая иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, ежегодно подтверждать свое в ней проживание, уведомляя о том органы Федеральной миграционной службы, пункт 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" оставляет на их выбор способ исполнения данной обязанности - лично, либо почтовым отправлением, либо электронным документом, в том числе по сети Интернет на единый портал государственных и муниципальных услуг, устанавливает исчерпывающий перечень сведений, подлежащих внесению в уведомление, включая место проживания и работы, длительность трудовой деятельности и нахождения за пределами России в течение очередного года со дня получения вида на жительство, размер и источники дохода за тот же период, и не допускает требования иных документов и других, помимо прямо указанных, сведений. Форма и порядок подачи уведомления о подтверждении постоянного проживания в Российской Федерации утверждены во исполнение предписания пункта 7 той же статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 года N 21.

Такое правовое регулирование, тем более с учетом доступности электронных технологий, упрощающих передачу и обработку информации, нельзя считать вводящим избыточные, противоречащие конституционно значимым целям, как они определены статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, правоограничения, притом что иных средств, которые могли бы равноценно заменить предусмотренную пунктом 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" обязанность в рамках поддержания миграционного правопорядка, государство, по общему правилу, не применяет и не может применять без дополнительных обременений для самого себя, своих граждан и в отношении прав и свобод иностранцев.

4. Исходя из того что уведомительное подтверждение своего проживания в Российской Федерации является обязательным для иностранного гражданина, имеющего вид на жительство, и вместе с тем представляет собой необходимое и основное средство достижения целей миграционного учета, введение административной ответственности за неисполнение данной обязанности само по себе не лишено конституционных оснований.

Указанное нарушение иностранным гражданином режима проживания в Российской Федерации влечет, согласно части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. За то же деяние, если оно совершено в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, в Московской либо Ленинградской области, частью 3 данной статьи установлена административная ответственность в виде административного штрафа в повышенном по сравнению с указанным в ее части 1 размере с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В качестве меры административного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан, заключающееся в их принудительном и контролируемом перемещении через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации, назначается судьей (части 1 и 2 статьи 3.10 КоАП Российской Федерации) и может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания (часть 2 статьи 3.3 КоАП Российской Федерации). При этом, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 3.3 КоАП Российской Федерации за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи, административное выдворение, если оно предусмотрено применяемой статьей наряду со штрафом, который в силу части 1 той же статьи является основным административным наказанием, всегда выступает в качестве дополнительного наказания.

Касаясь вопроса об административной ответственности за нарушение правил миграционного учета, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что установление федеральным законом административного выдворения за пределы Российской Федерации как обязательного наказания за определенные миграционные правонарушения не противоречит Конституции Российской Федерации (определения от 5 марта 2014 года N 628-О и от 24 июня 2014 года N 1416-О). Не свидетельствует о превышении конституционно допустимых пределов законодательного усмотрения, равно как об отступлении от принципа равноправия и сама по себе однократность неисполнения иностранным гражданином обязанности подтверждать свое проживание в Российской Федерации как основание для применения к нему административного выдворения за ее пределы (в чем заявитель по настоящему делу, в частности, усматривает неконституционность оспариваемых им законоположений): Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает данную меру административной ответственности как за однократное, так и за повторное (неоднократное) совершение административных правонарушений в сфере миграционных отношений, притом что даже деяния, формально подпадающие под один и тот же состав, могут выражать разную, в том числе весьма существенную, степень неуважения иностранного гражданина к требованиям миграционного законодательства Российской Федерации.

Что касается установления более строгой административной ответственности за административные правонарушения, если они совершены в Москве, Санкт-Петербурге, Московской либо Ленинградской области, то такой законодательный подход, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года N 13-П, обуславливается их спецификой как крупнейших (как по размерам, так и по численности населения) центров экономической, политической, образовательной и иной социальной активности, чем объективно предопределяется возможность причинения определенными видами административных правонарушений на территории этих регионов значительно большего вреда, чем в других местностях. В силу данной правовой позиции повышенная социально-экономическая привлекательность указанных субъектов Российской Федерации для иностранных граждан, осложняющая в силу их сравнительной многочисленности миграционную обстановку, и сопутствующие этому повышенные риски для

миграционного правопорядка могут служить основанием для установления различий в административных наказаниях за нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации в зависимости от места совершения данного административного правонарушения, что само по себе не означает отступления от конституционного требования пропорциональности (соразмерности) в части строгости соответствующих санкций.

5. Введение федеральным законом административного выдворения за пределы Российской Федерации в качестве санкции за отдельные миграционные правонарушения, применимой к иностранным гражданам, не означает отказ от признания объективных различий в правовом положении указанных лиц на территории России при привлечении их к административной ответственности. Государство, определяя в рамках конституционных и международно-правовых установлений, в отношении каких из миграционных правонарушений существует насущная необходимость в обязательном административном выдворении за пределы Российской Федерации совершивших такие правонарушения иностранных граждан, должно принимать во внимание их правовой статус на территории России и обусловленные этим статусом и уже сложившиеся социальные и иные связи с Российской Федерацией.

5.1. Европейский Суд по правам человека, который в практике применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод ориентируется на то, что ее положения не гарантируют иностранным гражданам право проживать в определенной стране и не быть высланным из нее и что лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать пребывание иностранных граждан на своей территории, тем не менее полагает, что решения в этой сфере, поскольку они могут нарушить право на уважение частной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Конвенции, должны быть оправданы насущной социальной необходимостью и отвечать правомерной цели; в частности, оседлость иностранного гражданина на территории страны дает дополнительные основания уважать его право и далее там оставаться, что исключает возможность его административного выдворения или ограничивает ее лишь теми случаями правонарушений, в том числе миграционных, которые в силу закона и по законному решению суда можно отнести к обстоятельствам насущной социальной необходимости, вынуждающим применять эту меру (постановления от 21 июня 1988 года по делу "Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов", от 24 апреля 1996 года по делу "Бугханеми (Boughanemi) против Франции", от 26 сентября 1997 года по делу "Эль-Бужаиди (El Boujaïdi) против Франции", от 18 октября 2006 года по делу "Юнер (Uner) против Нидерландов", от 6 декабря 2007 года по делу "Лю и Лю (Liu & Liu) против России", решение от 9 ноября 2000 года по вопросу о приемлемости жалобы "Андрей Шебашов (Audrey Shebashov) против Латвии" и др.).

Что касается критериев допустимости административного выдворения, то Европейский Суд по правам человека пришел к выводу, что значение, придаваемое тому или иному из них, различается в зависимости от обстоятельств конкретного дела и что усмотрение государства, связанного необходимостью установить справедливое равновесие между интересами отдельного лица и общества в целом, имеет пределы; при этом право властей применять административное выдворение может быть важным средством предотвращения серьезных и неоднократных нарушений иммиграционного порядка, поскольку оставление их безнаказанными подрывало бы уважение к закону; сама же схема применения национального иммиграционного законодательства, основанная на административных санкциях в виде административного выдворения, не вызывает вопросов с точки зрения соблюдения статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (постановления от 28 июня 2011 года по делу "Нунес (Nunez) против Норвегии" и от 27 сентября 2011 года по делу "Алим (Alim) против России").

5.2. В отношении иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации, следует учитывать, что вид на жительство сам по себе не предопределяет во всех случаях вывода о том, что

предполагаемая им оседлость исключает административное выдворение иностранного гражданина за пределы России: получение вида на жительство, по смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 22 июня 2010 года N 14-П, может быть обусловлено необходимостью фактического пребывания лица на территории России и не создает его постоянной политико-правовой взаимосвязи с государством, равноценной по своему содержанию и значению гражданству Российской Федерации; вместе с тем это означает, что лицо приобретает право долгосрочного проживания на ее территории, возможность свободно выезжать и возвращаться в Россию, пользоваться на сопоставимых условиях экономическими, социальными правами наряду с ее гражданами, заниматься не запрещенной законом деятельностью.

Более того, предоставление иностранному гражданину вида на жительство, как правило, свидетельствует о признании со стороны государства особого правового состояния данного лица, обусловленного установлением длящихся социальных и экономических отношений его с государством на основе взаимного доверия, особенно принимая во внимание, что наличие вида на жительство - и по российскому законодательству, и согласно наиболее распространенной зарубежной практике - является одним из условий приема в национальное гражданство, хотя и не означает обязательного его приобретения.

Соответственно, государство призвано принимать необходимые меры к поддержанию лояльности таких иностранных граждан, доверия к своим действиям и к закону (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года N 8-П, от 15 мая 2006 года N 5-П, от 22 марта 2007 года N 4-П, от 5 апреля 2007 года N 5-П, от 10 ноября 2009 года N 17-П и др.). В свою очередь, иностранный гражданин, испрашивая и получая право на постоянное проживание в России и законопослушно реализуя его в течение достаточно долгого времени, имеет основания ожидать, что государство не оставит без внимания и уважения качество и длительность уже сложившихся правоотношений и не лишит его данного права за единичное неисполнение обязанности по соблюдению правил миграционного учета.

Применительно к административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранного гражданина, имеющего вид на жительство, это означает, что как мера административной ответственности оно допустимо лишь в системе правового регулирования, точно, непротиворечиво и согласованно определяющей условия и правовые последствия назначения данного вида административного наказания иностранному гражданину в части реализации им права на въезд в Российскую Федерацию и на постоянное в ней проживание.

5.3. Предусматривая ограничение права иностранного гражданина на въезд в Российскую Федерацию в течение пяти лет со дня административного выдворения за ее пределы, подпункт 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" тем самым связывает это ограничение не с вынесением судебного постановления о привлечении иностранного гражданина к административной ответственности за совершение административного правонарушения, а с административным выдворением как состоявшимся фактом (что подтверждается соответствующей отметкой в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, которая, как того требует часть вторая той же статьи, проставляется органами пограничного контроля и Федеральной миграционной службы). Вместе с тем в силу части третьей статьи 25-10 названного Федерального закона неразрешение иностранному гражданину въезда в Россию требует вынесения решения, принимаемого при наличии оснований, предусмотренных частью первой его статьи 27, т.е. ограничение права иностранного гражданина на въезд в Россию влечет не судебное постановление о его административном выдворении и не административное выдворение непосредственно, а решение, которое принимается по иным правилам и в ином порядке уполномоченными на то постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 года N 12 федеральными органами исполнительной власти. При этом не исключаются случаи, когда иностранный гражданин выезжает из России в

порядке исполнения административного выдворения, а решение о неразрешении ему въезда в Россию не было принято в установленный Правительством Российской Федерации месячный срок или он об этом решении не был извещен.

Кроме того, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 9 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", если иностранный гражданин в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, вид на жительство ему не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется. По буквальному смыслу названной нормы, ее применение обусловлено пятью годами, предшествующими заявлению лица о получении вида на жительство, притом что аннулировать можно только вид на жительство, выданный ранее. Во взаимосвязи с подпунктом 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и пунктом 2 статьи 9 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", предусматривающим аннулирование ранее выданного иностранному гражданину вида на жительство в случае принятия решения о неразрешении ему въезда в Российскую Федерацию, это означает невозможность выдачи в течение следующих пяти лет вида на жительство на новый срок. Приведенное правовое регулирование порождает некоторую неопределенность в отношении последствий административного выдворения, которые, однако, не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу. Но в любом случае оно создает прямые предпосылки к пятилетнему ограничению права иностранного гражданина, подвергнутого такому административному наказанию, на въезд в Россию и на пребывание (проживание) в России без учета каких-либо иных обстоятельств и тем самым - препятствия к поддержанию и сохранению уже сложившихся у него семейных, трудовых и иных связей.

6. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру административного правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и выраженным в Конституции Российской Федерации идеям справедливости и гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения (постановления от 19 марта 2003 года N 3-П, от 13 июля 2010 года N 15-П, от 17 января 2013 года N 1-П, от 14 февраля 2013 года N 4-П, от 25 февраля 2014 года N 4-П и др.). Опираясь на эти правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что наложение предусмотренного законом административного наказания при определенных обстоятельствах может противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод (постановления от 14 февраля 2013 года N 4-П и от 25 февраля 2014 года N 4-П). Следуя ранее сформулированным им применительно к отношениям, связанным с проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, правовым позициям (Постановление от 17 февраля 1998 года N 6-П, Определение от 12 мая 2006 года N 155-О

и др.), Конституционный Суд Российской Федерации отметил, 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 N 902-О и от 5 марта 2014 года N 628-О).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, основываясь на вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах справедливости и пропорциональности, предусматривает в качестве общего правила назначения административного наказания физическому лицу учет характера совершенного им административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность (часть 2 статьи 4.1), особо оговаривая, что смягчающими административную ответственность обстоятельствами могут быть признаны и не указанные в данном Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях обстоятельства (часть 2 статьи 4.2). В силу этого органы административной юрисдикции обязаны избегать формального подхода к определению вида и размера административного наказания, в том числе в случае привлечения иностранного гражданина к административной ответственности по части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации.

Однако закрепленные в действующем правовом регулировании возможности индивидуализации административного наказания не являются абсолютными - согласно части 1 статьи 4.1 КоАП Российской Федерации оно во всяком случае должно назначаться в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за конкретное административное правонарушение, и в соответствии с данным Кодексом, если иное им прямо не разрешено (часть 2-2 статьи 4.1). В совокупности с кумулятивной конструкцией санкции части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации это означает, что при назначении иностранному гражданину предусмотренного ею административного наказания судья вправе лишь определить конкретный размер административного штрафа, но не может не применить - вне зависимости от тех или иных обстоятельств дела - административное выдворение. В результате юрисдикционное усмотрение судьи, по сути, ограничивается лишь определением размера административного штрафа, не позволяя ему отказаться от назначения административного выдворения, что при определенных обстоятельствах - тем более принимая во внимание, что при привлечении к административной ответственности по части 1 той же статьи за аналогичное административное правонарушение, но совершенное за пределами городов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей, судьи не лишены такого полномочия, - может приводить к избыточному ограничению прав и свобод иностранных граждан.

Что же касается полномочия суда признать административное правонарушение малозначительным и, соответственно, освободить совершившее его лицо от административной ответственности (статья 2.9 КоАП Российской Федерации), то такой способ обеспечения справедливости административного наказания и его соразмерности правонарушающему деянию можно считать оправданным лишь при

условии, что это деяние с учетом его характера, личности правонарушителя и тяжести наступивших последствий хотя формально и содержит признаки состава административного правонарушения, но не причиняет существенного ущерба охраняемым общественным отношениям. Однако использование такой возможности всякий раз, когда правоприменительный орган считает наказание несоразмерным, способствовало бы, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 17 января 2013 года N 1-П и от 25 февраля 2014 года N 4-П, формированию атмосферы безнаказанности, несовместимой с принципом неотвратимости ответственности, вытекающим из статей 4 (часть 2), 15 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Это тем более относится к административному правонарушению, предусмотренному частью 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, поскольку признание его малозначительным исключает применение в отношении иностранного гражданина не только административного выдворения за пределы Российской Федерации, но и административного штрафа. Принимая же во внимание массовый характер современной миграции, широкая реализация возможности отказа от применения мер административной ответственности за миграционные правонарушения, в частности за неисполнение иностранным гражданином обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, со ссылкой на малозначительность совершенного деяния могла бы способствовать размытию правового режима законности в миграционных правоотношениях.

7. Таким образом, суды, рассматривая дела о нарушении иностранными гражданами режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, влекущем административное выдворение за пределы Российской Федерации, должны иметь возможность учитывать при назначении административного наказания обстоятельства, позволяющие надлежащим образом оценить соразмерность его последствий целям введения данной меры административной ответственности, в том числе длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство.

Соответственно, при отсутствии у судов указанного правомочия положение части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающее административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан, имеющих вид на жительство и зарегистрированных по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, за неисполнение требования пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" о ежегодном уведомлении территориальных органов Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в России, - как не предоставляющее суду возможности отказаться от назначения административного наказания в этой части в случае однократного нарушения иностранным гражданином указанного требования - не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2) и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 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 положение части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающее административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан, имеющих вид на жительство в Российской Федерации и зарегистрированных по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, за неисполнение требования пункта 6 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" о ежегодном уведомлении территориальных

органов Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в России, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой это положение не допускает возможность отказа от назначения административного наказания в этой части в случае однократного нарушения иностранным гражданином указанного требования, если суд - учитывая длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства - придет к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации, влекущее пятилетнее ограничение права на въезд в Российскую Федерацию, является чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания.

2. Федеральному законодателю надлежит внести в правовое регулирование административной ответственности за нарушение режима проживания в Российской Федерации иностранными гражданами, имеющими вид на жительство и зарегистрированными по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений судам при применении части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации в случае однократного неисполнения иностранным гражданином правил уведомления о подтверждении проживания в Российской Федерации следует руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в настоящем Постановлении.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

4. Судебные постановления, вынесенные в отношении гражданина Республики Молдова Михаила Цуркана, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом настоящего Постановления, если для этого нет иных препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. 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 5-П