

По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая

Постановление · № 21-П · от 29.05.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам

Нгуен Чонг Хая город Санкт-Петербург 29 мая 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, 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 пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая. 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, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство; заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание; заявление о выдаче вида на жительство может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг (пункт 1); вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет; по окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет; количество продлений срока действия вида на

жительство не ограничено (пункт 3).

1.1. Оспаривающий конституционность приведенных законоположений граждан

Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хай, приехавший в СССР в 1987 году, в настоящее время проживает на территории Российской Федерации. В 1999 году у него родилась дочь, а в 2000 году он зарегистрировал брак с гражданкой Российской Федерации, являющейся матерью его дочери.

С заявлением о продлении срока действия вида на жительство, выданного ему 27 апреля 2007 года УФМС России по Самарской области сроком до 15 февраля 2012 года, Нгуен Чонг Хай своевременно не обратился и по истечении этого срока территорию Российской Федерации не покинул. В августе 2013 года должностное лицо УФМС России по Воронежской области на обращение супруги Нгуен Чонг Хая сообщило, что для решения вопроса о легализации пребывания в Российской Федерации ему необходимо представить в уполномоченный орган документы, на основании которых в дальнейшем ему может быть выдано разрешение на временное проживание, в том числе визу и миграционную карту. 12 сентября 2013 года сотрудниками УФМС России по Воронежской области было констатировано нарушение Нгуен Чонг Хаем режима пребывания в Российской Федерации, выразившееся в уклонении от выезда из Российской Федерации.

Постановлением судьи Центрального районного суда города Воронежа от 1 ноября 2013 года, оставленным без изменения решением судьи Воронежского областного суда от 17 декабря 2013 года, Нгуен Чонг Хай был привлечен к административной ответственности по части 1-1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 2000 руб. и административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда. Заместитель председателя Воронежского областного суда, удовлетворяя надзорную жалобу Нгуен Чонг Хая, постановлением от 24 апреля 2014 года изменил постановление судьи Центрального районного суда города Воронежа от 1 ноября 2013 года в части назначенного административного наказания, исключив из него выдворение за пределы Российской Федерации, и отметил, что назначение такого вида административного наказания лицу, проживающему в Российской Федерации с женой и несовершеннолетней дочерью - гражданами Российской Федерации, противоречит требованиям статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в постановлениях от 17 января 2013 года № 1-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П.

Кроме того, в ноябре 2013 года, рассмотрев поступившее из Администрации Президента Российской Федерации обращение Нгуен Чонг Хая о продлении вида на жительство, начальник департамента по организации работы с иностранными гражданами ФМС России предложил заявителю обратиться в УФМС России по Воронежской области, которому было поручено оказать ему содействие. В июле 2014 года Нгуен Чонг Хай подал в УФМС России по Воронежской области заявление о выдаче миграционной карты для придания его пребыванию на территории Российской Федерации законного основания и последующего оформления разрешения на временное проживание, в чем ему было отказано.

Отказ УФМС России по Воронежской области Нгуен Чонг Хай обжаловал в судебном порядке, но впоследствии уточнил свои требования, попросив суд восстановить ему срок на подачу документов для продления вида на жительство в Российской Федерации и его же восстановления. При рассмотрении этих требований Ленинский районный суд города Воронежа, опираясь на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Определении от 2 марта 2006 года № 55-О, а также с учетом практики Европейского Суда по правам человека пришел к выводу, что наличие семейных отношений с российскими гражданами делает необходимым придание положению Нгуен Чонг Хая законного статуса, а защита его прав возможна, если срок действия последнего документа, по которому он законно находился на территории Российской

Федерации (а именно вида на жительство, выданного ему в 2007 году), будет продлен, и решением от 22 января 2015 года восстановил пропущенный Нгуен Чонг Хаем срок подачи документов на продление срока пребывания в Российской Федерации на основании вида на жительство и обязал УФМС России по Воронежской области принять у него эти документы. Данное решение было отменено Воронежским областным судом, который, отказывая апелляционным определением от 26 мая 2015 года в удовлетворении требований Нгуен Чонг Хая, не отрицал саму возможность продления просроченного вида на жительство и восстановления срока для такого продления, а исходил главным образом из того, что заявитель не представил доказательств уважительности причин пропуска этого срока, как и доказательств его регистрации в городе Воронеже в период, предшествовавший истечению срока действия вида на жительство, притом что он должен был там зарегистрироваться для подачи заявления о продлении вида на жительство, полученного в Самарской области.

В декабре 2015 года Нгуен Чонг Хай через представителя обратился в УФМС России по Воронежской области с заявлением о восстановлении срока на подачу документов для продления срока пребывания в Российской Федерации на основании ранее выданного вида на жительство и о регистрации в городе Воронеже, однако письмом от 30 декабря 2015 года ему было сообщено, что иностранный гражданин вправе обратиться за выдачей разрешения на временное проживание в Российской Федерации при наличии документа, подтверждающего законность его пребывания на территории Российской Федерации (визы, миграционной карты), иных документов, предусмотренных законодательством, и что ему необходимо оформить транзитную визу и выехать за пределы Российской Федерации.

В удовлетворении требования признать ответ должностного лица УФМС России по Воронежской области незаконным и нарушающим право на уважение частной и семейной жизни, а также восстановить срок на подачу документов для продления срока пребывания в Российской Федерации на основании вида на жительство Нгуен Чонг Хаю было отказано решением Ленинского районного суда города Воронежа от 25 августа 2016 года, оставленным без изменения Воронежским областным судом (апелляционное определение от 13 декабря 2016 года), со ссылкой на то, что обращение в порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с требованием о восстановлении срока на подачу документов для продления срока пребывания в Российской Федерации является ненадлежащим способом защиты.

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.

По мнению Нгуен Чонг Хая, оспариваемые им законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 23 (часть 1), 45, 46 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку не содержат указания на возможность восстановления предусмотренных ими сроков, если они пропущены по уважительной причине, и на органы, правомочные рассматривать заявление о восстановлении этих сроков, пропущенных по уважительной причине.

Между тем представленные материалы не подтверждают применение в делах с участием заявителя пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в том смысле, в каком он оспаривает конституционность данной нормы. Поскольку же, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 23

октября 2014 года № 2404-О и № 2484-О, от 29 января 2015 года № 114-О, от 17 февраля 2015 года № 237-О и др.), упоминание тех или иных законоположений в судебных актах само по себе не означает их применения в конкретном деле, жалоба Нгуен Чонг Хая в этой части не отвечает критерию допустимости, а производство по настоящему делу в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в этой части подлежит прекращению. Однако Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным учесть при рассмотрении настоящего дела положения пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", как относящиеся к способам, условиям и порядку легализации долгосрочного проживания иностранных граждан в Российской Федерации, в системной связи с пунктом 3 той же статьи.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации принимает во внимание, что заявитель оспаривает конституционность положений пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", дополнившего их указанием на необходимость подачи заявления о продлении срока действия вида на жительство не позднее чем за два месяца до его истечения, и что суды применяли эти положения в делах с участием заявителя как действующие ко времени истечения срока действия его вида на жительство.

Таким образом, пункт 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на основании его положений в системе действующего правового регулирования судом решается вопрос о возможности восстановления пропущенного иностранным гражданином срока подачи в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции заявления о продлении срока действия вида на жительство и документов к нему.

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 и др.).

Соответственно, лицам, не состоящим в гражданстве Российской Федерации, должна быть обеспечена на ее территории 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 ее территории (статья 27, часть 1).

Названные 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 № 628-О). Такой вывод соотносится с предписаниями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ее статей 3 и 8, а также с 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).

Следуя конституционным критериям возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, Российская Федерация как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих 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 и, соответственно, - с учетом предписаний Конституции Российской Федерации и требований международно-правовых актов, в частности Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, - вправе использовать действенные законные средства, которые позволяли бы ей контролировать на своей территории иностранную миграцию, не отказываясь от защиты своих конституционных ценностей.

Исходя из этого для иностранных граждан и лиц без гражданства пребывание (проживание) в Российской Федерации 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 без умаления прав человека и неправомерного их ограничения при справедливом соотношении публичных и частных интересов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 года № 3-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П, от 7 июня 2012 года № 14-П, от 17 февраля 2016 года № 5-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 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 (постановления от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 16 февраля 2016 года № 4-П и от 19 июля 2017 года № 22-П).

3. Правовой режим пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливает прежде всего Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", который, как следует из его статьи 1, определяет их правовое положение и регулирует отношения между иностранными гражданами и лицами без гражданства, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами - с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Признавая иностранного гражданина законно находящимся в Российской Федерации, если он имеет действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие его право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" определяет вид на жительство как документ, выданный иностранному гражданину в подтверждение его права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию (абзацы восьмой и девятый пункта 1 статьи 2). При этом статья 8 названного Федерального закона предусматривает в качестве общего правила (с изъятиями, содержащимися в ее пунктах 3-1 - 3-6), что вид на жительство может быть выдан иностранному гражданину по его заявлению в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований; такое заявление подается в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание (пункт 1); до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание (пункт 2); вид на жительство выдается иностранному гражданину сроком на пять лет, который по его заявлению, поданному не позднее чем за два месяца до истечения установленного срока, может быть продлен на пять лет; количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено (пункт 3).

Вместе с тем, с учетом целей миграционной политики, Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" допускает отказ в выдаче вида на жительство или его аннулирование, в частности, в случаях, если в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, иностранный гражданин подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо в течение десяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче вида на жительство, неоднократно (два и более раза) подвергался административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии; если иностранный гражданин, будучи трудоспособным, не докажет своих возможностей содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации 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 3, 8 и 9 пункта 1 статьи 9).

3.1. В силу пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" по окончании срока действия вида на жительство он может быть продлен; количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено; при этом (с учетом дополнения, внесенного в данный пункт Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации") продление срока действия вида на жительство осуществляется по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство.

По смыслу приведенных законоположений (как в первоначальной, так и в ныне действующей редакции), продление иностранному гражданину вида на жительство возможно при условии, что срок его действия еще не истек и, следовательно, данный иностранный гражданин законно находится на российской территории в соответствующем законном, не исчерпанном и не прерванном

(в силу отсутствия необходимых документальных оснований) статусе. Закрепление такого условия в федеральном законе, хотя оно конституционными установлениями прямо не предрешиено, не предопределяет как таковое нарушения прав и законных интересов иностранных граждан, на которых оно распространяется, и не дает оснований для вывода о неконституционности пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Более того, оно соотносится, в частности, со статьей 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, т.е. допускающей соразмерные ограничения данного права в отношении тех иностранных граждан, статус которых не подтверждает их законного нахождения в России.

3.2. Что касается возможности продления пропущенного срока подачи заявления о продлении срока действия вида на жительство, то она Федеральным законом "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" не урегулирована, но допускается подзаконными актами, принимаемыми на основании пункта 5 его статьи 8 федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, который утверждает порядок выдачи или продления срока действия вида на жительство, форму заявления о выдаче или продлении срока действия вида на жительство, а также порядок подачи заявлений в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Так, утвержденный приказом ФМС России от 29 февраля 2008 года № 41 Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, который действовал в период, предшествовавший внесению Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 320-ФЗ изменений в пункт 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (в том числе на дату истечения срока действия вида на жительство, выданного гражданину Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хаю), предусматривал, что заявление о продлении срока действия вида на жительство подается в орган ФМС России не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока его действия, и обязывал уполномоченный орган в случае пропуска иностранным гражданином срока подачи заявления по уважительным причинам (болезнь, командировка, продление срока действия документа, удостоверяющего личность) принять его к рассмотрению, но не позднее окончания срока действия вида на жительство, притом что максимальный срок рассмотрения такого заявления не должен был превышать срок действия вида на жительство (пункт 107).

Впоследствии приказом ФМС России от 22 апреля 2013 года № 215 приказ ФМС России от 29 февраля 2008 года № 41 был признан утратившим силу и утвержден Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации (действовал при рассмотрении судами дел гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая), который исключал принятие к рассмотрению заявления о продлении срока действия вида на жительство, если оставшийся срок его действия составлял менее двух месяцев (пункт 148), притом что максимальный срок рассмотрения соответствующего заявления также не должен был превышать двух месяцев со дня его принятия (пункт 150).

Согласно действующему в настоящее время Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации (утвержден приказом МВД России от 9 ноября 2017 года № 846, согласно пункту 3 которого приказ ФМС России от 22 апреля 2013 года № 215 не подлежит применению) заявление о продлении срока действия вида на жительство, по общему правилу, к рассмотрению не принимается, если

оставшийся срок действия вида на жительство составляет менее двух месяцев (подпункт 52.3); срок подачи заявления может быть продлен, но не более чем на оставшийся срок действия вида на жительство, при условии подтвержденной уважительной причины нарушения установленного срока подачи заявления (пункт 89); максимальный срок рассмотрения заявления не должен превышать двух месяцев со дня его принятия (пункт 26); при выдаче вида на жительство сотрудник уполномоченного органа разъясняет иностранному гражданину его правовой статус, обязанность ежегодной подачи уведомления о подтверждении проживания в Российской Федерации, а также необходимость своевременного обращения с заявлением о продлении; иностранные граждане, имеющие документы, удостоверяющие личность, срок действия которых заканчивается в пределах срока действия вида на жительство, предупреждаются о необходимости своевременного продления (оформления нового) документа, удостоверяющего личность, в полномочных органах государства своей гражданской принадлежности (пункт 200).

По смыслу пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и конкретизирующих его предписаний Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, предполагается, что гражданин, получивший вид на жительство, проживает на территории Российской Федерации длительное время; соответственно, условия и процедуры его выдачи (продления срока действия) должны исключать периоды, когда законность нахождения иностранного гражданина в России не подтверждается наличием у него действительного (своевременно продлеваемого) вида на жительство. Вместе с тем, допуская возможность продления пропущенного по уважительной причине срока подачи заявления о продлении срока действия вида на жительство, они тем самым допускают и возможность судебного обжалования решений и действий (бездействия) территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, связанных с отказом признать причины такого пропуска уважительными.

4. Предоставление иностранному гражданину вида на жительство в Российской Федерации, как правило, свидетельствует о признании государством особого правового статуса данного лица, обусловленного установлением длящихся социальных и экономических отношений его с государством на основе взаимного доверия; соответственно, государство призвано принимать необходимые меры к поддержанию лояльности таких граждан, доверия к своим действиям и к закону; в свою очередь, иностранный гражданин, испрашивая и получая право на постоянное проживание в России и законопослушно реализуя его в течение длительного времени, имеет основания ожидать, что государство не оставит без внимания и уважения качество и длительность уже сложившихся правоотношений и не лишит его этого права за единичное неисполнение обязанности по соблюдению правил миграционного учета (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 15 мая 2006 года № 5-П, от 22 марта 2007 года № 4-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П, от 17 февраля 2016 года № 5-П и др.).

Тем более такие ожидания уместны, если иностранный гражданин, находящийся в Российской Федерации достаточно долго (что подтверждается имеющимся у него видом на жительство, срок действия которого уже неоднократно продлевался) и пропустивший в силу каких-либо обстоятельств очередной срок подачи заявления о продлении срока действия вида на жительство, обращается в суд за защитой ранее приобретенного им права на постоянное проживание в Российской Федерации в порядке обжалования отказа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции восстановить срок на подачу документов для продления срока пребывания в Российской Федерации на основании вида на жительство, а в силу объективных обстоятельств использование в отношении такого иностранного гражданина обычного (предусмотренного нормативным регулированием) правового механизма повторной легализации нахождения на

территории Российской Федерации может создать существенные риски для реализации гарантированных ему Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

5. Как следует из неоднократно выраженных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, основанных на Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьях 2, 17 (часть 1), 18, 46 (части 1 и 2) и 56 (часть 3), гарантированное каждому согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту его прав и свобод не подлежит ограничению и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости; будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, данное право выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и ее вытекающими из Конституции Российской Федерации прерогативами по осуществлению правосудия, характеризующего содержательную сторону процессуальной деятельности суда как таковой, в том числе при осуществлении судебного контроля за законностью решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти; поскольку, по смыслу статей 21 (часть 1) и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в сфере любых правоотношений личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, гарантии судебной защиты должны быть достаточными для того, чтобы обеспечить конституционным правам и свободам эффективное и реальное действие, а суды при рассмотрении дел обязаны исследовать фактические обстоятельства по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, с тем чтобы право на судебную защиту не оказалось ущемленным (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 6 июня 1995 года № 7-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 27 октября 2015 года № 28-П, от 11 июля 2017 года № 20-П и др.).

В силу приведенных правовых позиций и с учетом того, что предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности предопределяет право лица обратиться в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года № 2-П), суды, разрешая дела, связанные с отказом территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции в принятии к рассмотрению заявления иностранного гражданина о продлении срока действия вида на жительство и документов к нему в случае пропуска установленного законом срока подачи такого заявления, не вправе, ссылаясь на отсутствие прямо предусмотренных действующим правовым регулированием оснований для продления пропущенного срока, ограничиваться констатацией формального соответствия этого отказа закону и конкретизирующему его подзаконному правовому регулированию, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что между Российской Федерацией и данным иностранным гражданином сложилась устойчивая связь, обусловленная его длительным, значительно превышающим однократный срок действия вида на жительство, проживанием в Российской Федерации на законных основаниях, а в силу объективных обстоятельств использование обычного (предусмотренного нормативным регулированием) правового механизма легализации нахождения данного иностранного гражданина на территории Российской Федерации создает существенные риски для реализации гарантированных ему Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

Этим не исключается возможность внесения в действующий порядок легализации нахождения иностранных граждан в Российской Федерации уточнений либо дополнительных условий и правил,

которые, исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, непосредственно и специально определили бы правовые последствия пропуска иностранным гражданином, длительное время проживающим в Российской Федерации на основании вида на жительство, сроков обращения за продлением срока действия вида на жительство в Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 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 пункт 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку его положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не исключают для суда, рассматривающего дело об обжаловании отказа территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции принять к рассмотрению заявление иностранного гражданина о продлении срока действия вида на жительство в Российской Федерации и документов к нему в связи с пропуском установленного законом срока подачи такого заявления, возможность - не ограничиваясь констатацией формального соответствия этого отказа закону и конкретизирующему его подзаконному правовому регулированию - восстановить пропущенный срок в случае, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что между Российской Федерацией и данным иностранным гражданином сложилась устойчивая связь, обусловленная его длительным, значительно превышающим однократный срок действия вида на жительство, проживанием в Российской Федерации на законных основаниях, а в силу объективных обстоятельств использование обычного, предусмотренного нормативным регулированием правового механизма легализации нахождения данного иностранного гражданина на территории Российской Федерации создает существенные риски для реализации гарантированных ему Конституцией Российской Федерации прав и свобод.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

4. Судебные акты, вынесенные в отношении гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая на основании пункта 3 статьи 8 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

