



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д.Вордена и П.Д.Олдхэма

город Санкт-Петербург

19 июля 2017 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,

с участием представителя граждан США Н.Д.Вордена и П.Д.Олдхэма – адвокатов С.А.Голубка и М.Ю.Жировой, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т.В.Касаевой, представителя Совета Федерации – кандидата юридических наук Е.Ю.Егоровой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан США Н.Д.Вордена и П.Д.Олдхэма. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика К.В.Арановского, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Министерства внутренних дел Российской Федерации – Г.В.Марьяна, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 20 Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» иностранный гражданин в случае нахождения в месте пребывания обязан встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, которые установлены в соответствии с данным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 1); постановке на учет по месту пребывания подлежит временно проживающий или временно пребывающий в Российской Федерации

Федерации иностранный гражданин по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, когда он находится в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в детском оздоровительном лагере, медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь в стационарных условиях, или организации социального обслуживания, либо находится в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства, либо находится в учреждении, исполняющем административное наказание (пункт 2 части 2).

Конституционность названных законоположений оспаривают граждане США Н.Д.Ворден и П.Д.Олдхэм, прибывшие в Российскую Федерацию 8 июля 2016 года по приглашению местной религиозной организации «Церковь Иисуса Христа Святых последних дней». 13 июля 2016 года они были поставлены на миграционный учет по месту (адресу) нахождения данной организации в городе Самаре, но проживали в другом жилом помещении в том же городе. 5 августа 2016 года должностным лицом полиции, усмотревшим нарушение Н.Д.Ворденом и П.Д.Олдхэмом правил миграционного учета в Российской Федерации в том, что они не встали на учет по месту пребывания по адресу, где проживали фактически, были составлены протоколы об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации. В тот же день постановлениями Самарского районного суда города Самары Н.Д.Ворден и П.Д.Олдхэм признаны виновными в совершении данного административного правонарушения и каждому назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 2000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Самарский областной суд решениями от 23 августа 2016 оставил эти судебные акты без изменения. Постановлением от 16 ноября 2016 года заместитель председателя Самарского областного суда оставил жалобу,

поданную в интересах П.Д.Олдхэма на принятые по его делу судебные акты, без удовлетворения.

По мнению заявителей, оспариваемые ими законоположения противоречат статьям 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 37 (часть 1), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку содержат неопределенные условия миграционного учета иностранных граждан, временно пребывающих в Российской Федерации, не позволяющие им точно понять миграционные правила и свои обязанности по их исполнению, что создает для этих лиц препятствия в осуществлении свободы передвижения и выбора места пребывания, права распоряжаться своими способностями к труду и права на государственную, в том числе судебную, защиту и делает возможным неправомерное усмотрение в применении к ним мер административной ответственности.

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», взаимосвязанные положения части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании решается вопрос о месте пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), по которому он обязан встать на миграционный учет, и о привлечении к юридической ответственности за неисполнение этой обязанности.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в России как правовом демократическом государстве, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статьи 1 и 2), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (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 ввиду особой связи между Российской Федерацией и ее гражданами (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 года № 6-П и от 17 февраля 2016 года № 5-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.).

Согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Право на свободу передвижения признается и актами международного права, в том числе Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, статья 2 Протокола № 4 к которой предусматривает, что каждый, кто на законных основаниях находится на территории государства, имеет в ее пределах право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства (пункт 1), а пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности либо для защиты прав и свобод других лиц (пункт 3).

Вместе с тем, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 17 февраля 2016 года № 5-П и Определении от 4 июня 2013 года № 902-О, данное конституционное право гарантируется в Российской Федерации только тем лицам, которые законно находятся на территории Российской Федерации, что соотносится с другими положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, включая ее статьи 3 и 8, а также с пунктом 1 статьи 2 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН

13 декабря 1985 года), не допускающим такое истолкование положений Декларации, которое ограничивало бы право государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами либо легализовало бы незаконное проникновение или присутствие иностранца в государстве.

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов, являющихся в силу ее статьи 15 (часть 4) составной частью правовой системы Российской Федерации, государство в лице федерального законодателя, следуя правомерным целям миграционной политики, вправе определять как правовой режим пребывания (проживания) на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, так и меры ответственности за его нарушение, а также правила применения мер принуждения для пресечения правонарушений в области миграционных отношений, восстановления нарушенного правопорядка и предотвращения противоправных (особенно множественных и грубых) на него посягательств (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 16 февраля 2016 года № 4-П и от 17 февраля 2016 года № 5-П).

При этом, поскольку Конституция Российской Федерации, в том числе ее статьи 17 (часть 3), 19, 55 (части 2 и 3) и 56 (часть 3), допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь в целях защиты конституционно значимых ценностей при справедливом соотношении публичных и частных интересов, устанавливаемые федеральным законом средства и способы такой защиты должны быть обусловлены ее целями и способны обеспечить их достижение, исключая умаление и несоразмерное ограничение соответствующих прав и свобод (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 и от 17 февраля 2016 года № 5-П).

3. Миграционный учет пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», принятым во исполнение предписания статьи 29¹ Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в целях создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей, выработки и реализации государственной миграционной политики, формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства для прогнозирования последствий указанных перемещений и ведения государственного статистического наблюдения в области миграции, планирования развития территорий, управления в кризисных ситуациях, а также защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и находящихся в России иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности средствами противодействия незаконной миграции и другим противоправным проявлениям, систематизации сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), решения других социально-экономических и общественно-политических задач (часть 1 статьи 4).

Достижение указанных целей – принимая во внимание, что миграционный учет согласно части 2 статьи 4 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, – решающим образом зависит от того, следуют ли участники правоотношений по поводу миграционного учета установленным правилам, представляют ли своевременно достоверные сведения и выполняют ли другие юридически значимые действия, как того требует часть 1 статьи 7 того же Федерального закона. Поэтому, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля 2016 года № 5-П, включение правил миграционного учета в режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, обуславливающее возложение на них обязанности надлежащим образом соблюдать эти правила, отступления от которых могут влечь неблагоприятные правовые последствия, не выходит за конституционно приемлемые рамки, а введение административной ответственности за неисполнение соответствующих обязанностей, включая выдворение за пределы Российской Федерации в качестве административного наказания, не лишено конституционных оснований.

Европейский Суд по правам человека также полагает, что право властей применять административное выдворение может быть важным средством предотвращения серьезных и неоднократных нарушений миграционного порядка, оставление которых безнаказанными подрывало бы уважение к закону; при этом сама по себе схема применения национального миграционного законодательства, основанная на санкциях в виде административного выдворения, не вызывает вопросов с точки зрения соблюдения статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не допускающей вмешательство со стороны публичных властей в осуществление права на уважение личной и семейной жизни, за исключением предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе случаев; однако значение, придаваемое тому или иному критерию допустимости административного выдворения, различается в зависимости от обстоятельств конкретного дела, а усмотрение государства имеет пределы, обусловленные обязанностью установить справедливое равновесие между интересами отдельного лица и общества в целом (постановления от 28 июня

2011 года по делу «Нунес (*Nunez*) против Норвегии» и от 27 сентября 2011 года по делу «Алим (*Alim*) против России»).

4. Миграционный учет – исходя из его целей, обозначенных в части 1 статьи 4 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», – призван отражать факт нахождения иностранного гражданина (лица без гражданства) по конкретному месту (адресу), определяемому, как и применительно к регистрационному учету граждан Российской Федерации, как место пребывания или жительства, под которым обычно понимается конкретное помещение, и тем самым обеспечивать органам публичной власти, принимающей стороне, а также другим субъектам частноправовых отношений с участием иностранного гражданина (лица без гражданства) возможность непосредственных контактов с ним.

Соответственно, поскольку миграционный учет образует, по общему правилу, обязательное условие законного нахождения иностранного гражданина (лица без гражданства) на территории Российской Федерации, несоблюдение которого может повлечь применение к нему мер государственного принуждения, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» обязывает иностранного гражданина (лицо без гражданства) встать на учет по месту пребывания в порядке и на условиях, установленных в соответствии с данным Федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 1 статьи 20), а при осуществлении миграционного учета – представлять достоверные сведения и совершать другие юридически значимые действия, установленные данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1 статьи 7), т.е. прямо указывает в качестве носителя обязанности по миграционному учету иностранного гражданина (лица без гражданства), временно пребывающего в Российской Федерации.

В то же время названный Федеральный закон возлагает и на принимающую сторону ряд конкретных обязанностей в рамках установленного порядка миграционного учета: именно принимающая сторона, которой иностранный гражданин (лицо без гражданства) предъявляет документ, удостоверяющий его личность, а также миграционную карту, представляет в орган миграционного учета уведомление о прибытии в место пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), кроме случаев, когда документально подтвержденные уважительные причины препятствуют ей исполнить эту обязанность, а иностранный гражданин (лицо без гражданства) должен сам представить соответствующее уведомление, либо когда он вправе это сделать с письменного согласия принимающей стороны, либо когда у него есть в собственности жилое помещение на российской территории, которое он вправе заявить как место своего пребывания, и именно принимающая сторона передает иностранному гражданину (лицу без гражданства) отрывную часть бланка указанного уведомления, отметка в которой органа миграционного учета является подтверждением выполнения действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания (подпункт «а» пункта 1 и пункт 2 части 2, части 3, 3¹, 4 и 7 статьи 22).

Как следует из приведенных положений Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» во взаимосвязи с частью 1 его статьи 24, согласно которой лица, виновные в нарушении законодательства о миграционном учете, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, в регулировании отношений, возникающих при осуществлении миграционного учета, имеет место сочетание сформулированной, по существу, в качестве общего принципа обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в Российской Федерации, встать на миграционный учет по месту пребывания и конкретные обязанности принимающей их стороны. Тем самым предполагается обязанность иностранного гражданина (лица без гражданства) как самому

совершать необходимые действия, если это вытекает из нормативного регулирования данных отношений, так и проявлять должную заинтересованность в совершении необходимых действий принимающей стороной, а также не менять без надлежащего уведомления уполномоченного органа то место пребывания, по которому принимающая сторона осуществила его миграционный учет.

Вместе с тем в силу правовых принципов справедливости и соразмерности ответственность лица за неисполнение обязанности, заключающейся в совершении определенных юридически значимых действий, может иметь законные основания, если совершение соответствующих действий возложено именно на него. Исходя из этого часть 2 статьи 24 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закрепляет правило, согласно которому иностранные граждане (лица без гражданства), не поставленные на миграционный учет по месту пребывания, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета, кроме случаев, когда иностранный гражданин (лицо без гражданства) обязан сам сообщить сведения о месте своего пребывания. Данное законоположение, направленное на избежание несправедливого привлечения иностранных граждан (лиц без гражданства) к ответственности за нарушение законодательства о миграционном учете, тем не менее – принимая во внимание сочетание нормативно закрепленных обязанностей иностранного гражданина (лица без гражданства) и принимающей стороны – не дает однозначного ответа на вопрос, несет ли иностранный гражданин (лицо без гражданства) ответственность за нарушение правил миграционного учета, если принимающая сторона представила в орган миграционного учета уведомление о его прибытии в место пребывания и он на миграционный учет был поставлен, но фактически проживает в ином месте, нежели указанное в уведомлении.

Возложение в таких случаях ответственности исключительно на принимающую сторону не отвечало бы принципу справедливости, поскольку

несоответствие между адресом места пребывания и местом фактического проживания иностранного гражданина (лица без гражданства) может быть обусловлено не действиями (бездействием) самой принимающей стороны, а поведением приглашенного ею лица, не проинформировавшего ее об изменении адреса, по которому он решил проживать, создавало бы дополнительные возможности для злоупотреблений со стороны иностранного гражданина (лица без гражданства), намеренного избежать контроля уполномоченных органов, и затрудняло бы адекватное реагирование публичной власти на его поведение.

Возложение в тех же случаях ответственности на иностранного гражданина (лицо без гражданства) также может привести к нарушению указанного принципа, поскольку его возможности контролировать действия принимающей стороны по надлежащему обеспечению миграционного учета весьма ограничены. При этом действующее нормативное регулирование не предполагает при применении к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер ответственности за нарушение режима пребывания в Российской Федерации, выразившееся в нарушении правил миграционного учета, связанном с их фактическим проживанием по иному адресу, нежели указанный принимающей стороной в качестве места пребывания, выяснение того, могли ли они – при надлежащей степени заботливости и осмотрительности – осознавать такое несовпадение.

5. В условия миграционного учета не входит обязанность иностранных граждан (лиц без гражданства) находиться лишь в том помещении, адрес которого был зафиксирован при подаче в орган миграционного учета соответствующих документов. Наличие подобного требования, отступление от которого рассматривалось бы как несоблюдение правил миграционного учета, влекущее соответствующие меры ответственности, связало бы их пребывание в России чрезмерно жесткими ограничениями, недопустимыми в правовом демократическом государстве, и допускало бы не отвечающее целям защиты конституционных ценностей ограничение свободы

передвижения, сопряженное с риском непредсказуемого, избирательного и произвольного применения мер государственного принуждения.

Вместе с тем Российская Федерация вправе определять в законе значимые правовые условия присутствия иностранных граждан и лиц без гражданства на своей территории, соблюдение которых является подтверждением их законного нахождения на территории России. К их числу относится наличие у иностранного гражданина (лица без гражданства), постоянно или длительное время (свыше трех лет) проживающего в России, жилья на законных основаниях, – в противном случае, как следует из подпункта 9 пункта 1 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ему может быть отказано в выдаче вида на жительство, а уже имеющийся у него вид на жительство может быть аннулирован. Однако это требование не входит в режим временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации, как он определен статьей 5 названного Федерального закона.

В силу объективных обстоятельств место пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), который находится в Российской Федерации по приглашению принимающей стороны и при этом не имеет здесь своего жилища, определяется, как правило, принимающей стороной, каковой согласно пункту 7 части 1 статьи 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» может быть юридическое лицо, российский гражданин или постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин и другие субъекты, у которых он фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). При этом предполагается, что принимающая сторона, представляющая в орган миграционного учета необходимые сведения, включая адрес места временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), не только выражает по установленной форме согласие на его временное пребывание в Российской Федерации на законных основаниях (что следует, в

частности, из части 8 статьи 22 названного Федерального закона), но и берет на себя ответственность за его размещение в месте пребывания, если по условиям приглашения она взяла на себя соответствующее обязательство.

В случаях, когда местом временного пребывания является определенное принимающей стороной жилое помещение, нахождение в нем иностранного гражданина (лица без гражданства) не означает приобретение им самостоятельного права пользования этим жилым помещением, что не расходится с вытекающими из Конституции Российской Федерации гарантиями защиты жилищных прав – в той мере, в какой они по своей природе применимы к иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно пребывающим в Российской Федерации. Соответственно, размещение принимающей стороной иностранного гражданина (лица без гражданства) в жилом помещении в качестве места пребывания не обязывает ее к формальному закреплению правовых оснований, по которым согласно российскому гражданскому и жилищному законодательству возникает субъективное право пользования этим жилым помещением.

Более того, в положениях Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не прослеживается однозначная нормативная привязка места пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) к помещению, которое используется им именно для проживания.

5.1. Определяя содержание миграционного учета, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» различает регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, который представляет собой фиксацию сведений не о проживании, но о нахождении в месте пребывания (пункт 6 части 1 статьи 2 и пункт 1 части 4 статьи 4), основанием для учета по которому, как следует из части 1 его статьи 21, служит, если иное не установлено законом, временное фактическое нахождение иностранного гражданина (лица без гражданства) в месте, не являющемся для него местом жительства, и даже отсутствие у него места жительства как такового. При этом для целей

Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» место пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации определяется пунктом 4 части 1 его статьи 2, действующим в редакции Федерального закона от 20 марта 2011 года № 42-ФЗ, как жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин (лицо без гражданства) находится и (или) по адресу которых он подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном данным Федеральным законом (тогда как в ранее действовавшей редакции место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации определялось как жилое помещение или иное помещение (здание, строение), не являющиеся в соответствии с данным Федеральным законом местом жительства иностранного гражданина (лица без гражданства) и используемые им с согласия принимающей стороны для проживания).

Следовательно, в настоящее время понятие места пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации содержит указание на его связь как с жилым помещением, так и с иным помещением, а также с учреждением или организацией, которые перечислены в пункте 7 части 1 статьи 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в качестве принимающей стороны и у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). Такое регулирование не исключает вывода о том, что место пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) не приравнивается к месту (адресу) его проживания, а значит, допускается его учет по месту пребывания и в иных местах, где он осуществляет трудовую деятельность (находится), т.е. в этой трактовке учет иностранных граждан (лиц без гражданства) по месту пребывания напрямую не связан – в отличие от регистрации по месту жительства (и по месту временного пребывания) российских граждан и постоянно или временно

проживающих в России иностранных граждан – исключительно с местом проживания.

5.2. Используя в пункте 4 части 1 статьи 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» формулировку «иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном данным Федеральным законом», федеральный законодатель далее не поясняет, что означает термин «находится» – является ли он применительно к пункту 7 части 1 той же статьи лишь пояснительным уточнением к понятиям «проживание» и «осуществление трудовой деятельности» либо имеет самостоятельное содержание, подразумевающее не только трудовые, но и иные правовые отношения, предполагающие необходимость достаточно регулярного «нахождения» лица по конкретному адресу. Не позволяют эти законоположения однозначно ответить и на вопрос, допустима ли постановка временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на миграционный учет не по месту (адресу) их фактического проживания, когда таковое имеется.

Как отмечается в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2016 года № 2538-О, постановка иностранного гражданина на учет по месту пребывания, являющемуся нежилым помещением, по смыслу ряда положений Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», допускается в том числе в случае, если принимающей стороной выступает юридическое лицо, у которого иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность. Вопрос же о том, распространяется ли такая возможность на иные, помимо трудовых, отношения, а также на случаи, когда иностранный гражданин (лицо без гражданства) осуществляет трудовую деятельность по месту нахождения принимающей стороны, а проживает в другом (жилом) помещении,

предоставленном ему принимающей стороной, либо когда помещение, указанное при осуществлении миграционного учета в качестве места пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), является по своему правовому режиму жилым, хотя проживает он в другом жилом помещении, остается открытым.

При этом необходимо учитывать, что в силу пункта 5 статьи 5, статей 13² и 13⁵ Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин (лицо без гражданства), временно пребывающий в Российской Федерации на основании визы, может осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации при выдаче ему разрешения на работу либо по ходатайству работодателя или заказчика работ (услуг) о его привлечении к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста, либо при его направлении иностранной коммерческой организацией для осуществления трудовой деятельности в ее дочерних организациях, филиалах и представительствах на территории Российской Федерации. Иным категориям иностранных граждан (лиц без гражданства), временно пребывающих в Российской Федерации на основании предоставленных им виз, в частности направленных для работы в России иностранными некоммерческими организациями (религиозными организациями, фондами, учреждениями и т.д.) и не являющихся высококвалифицированными специалистами, разрешение на работу в Российской Федерации не может быть выдано ввиду отсутствия для этого оснований. Следовательно, применительно к иностранным гражданам (лицам без гражданства), в отношении которых применяется правовой режим временного пребывания в Российской Федерации и которые, как правило, и подлежат миграционному учету не по месту жительства, а по месту пребывания, участие в собственно трудовых отношениях не является достаточно распространенным.

Кроме того, в российской правовой системе само по себе понятие «место пребывания» сопряжено именно с временным проживанием не по месту жительства. Содержание этого понятия применительно к иностранным

гражданам (лицам без гражданства), как следует из пункта 4 части 1 статьи 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», расширено по сравнению с тем, как оно определено абзацем седьмым статьи 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» применительно к гражданам Российской Федерации, за счет включения в него помимо жилых помещений иного помещения, учреждения или организации. При этом к организациям, по адресу которых приглашенный ими иностранный гражданин (лицо без гражданства) подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», относятся, согласно пункту 2 части 2 его статьи 20, медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в стационарных условиях, и организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги лицам без определенного места жительства, вынужденно используемые иностранными гражданами (лицами без гражданства) для удовлетворения основных жизненных потребностей, т.е. в качестве жилища.

Таким образом, положения части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» могут пониматься и как допускающие возможность постановки временно пребывающего в России иностранного гражданина (лица без гражданства) на миграционный учет по месту нахождения принимающей стороны – по крайней мере, учреждения, организации, если связывающие их правоотношения (при том что неясно, какие именно, кроме трудовых) предполагают участие в деятельности этих учреждения, организации в месте их нахождения, и как обязывающие к постановке временно пребывающего в России иностранного гражданина (лица без гражданства) на миграционный учет исключительно по месту его фактического проживания, если таковое имеется.

О неопределенности приведенного нормативного регулирования, при введении которого федеральный законодатель должен был либо учесть устоявшееся в российской правовой системе понимание места пребывания физического лица, либо, если применительно к миграционному учету он имел в виду иное, выразить специфику соответствующих правоотношений более четко и однозначно, свидетельствует и судебная практика (в том числе судебные акты, вынесенные по делам заявителей) истолкования понятия «место пребывания, по которому осуществляется миграционный учет».

При существующей неопределенности понятийного аппарата оценка факта проживания иностранного гражданина (лица без гражданства) по иному адресу, нежели обозначенный в данных миграционного учета как место его пребывания, с точки зрения применения мер ответственности за нарушение миграционных правил может иметь различные последствия. Если рассматривать в качестве места пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) место нахождения принимающей стороны, то его фактическое проживание вне места пребывания, указанного в данных миграционного учета, не является как таковое основанием к изменению этих данных и, следовательно, не обязывает к выполнению предписания, предусмотренного частью 2 статьи 9 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», согласно которой соответствующие данные должны сообщаться в органы миграционного учета именно в случае изменения сведений, фиксируемых при осуществлении миграционного учета. Иной подход, допускающий осуществление миграционного учета по месту пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), под которым понимается место проживания, предполагает – в случае несовпадения места фактического проживания с местом, по которому осуществлен миграционный учет, – оценку действий этого иностранного гражданина (лица без гражданства) как неправомерных, а следовательно, влекущих применение к нему мер юридической ответственности.

5.3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, закрепленных в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, вытекает общеправовой критерий определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без соблюдения которого невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение; неоднозначность, нечеткость и противоречивость правового регулирования препятствуют адекватному уяснению его содержания, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, ведут к произволу и тем самым ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод.

При неопределенности используемого в Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» понятия «место пребывания» – в контексте установленных названным Федеральным законом общей обязанности иностранного гражданина (лица без гражданства) встать на миграционный учет и конкретных обязанностей принимающей стороны по постановке его на учет по месту пребывания – иностранный гражданин (лицо без гражданства), притом что он лишен возможности осознавать противоправность своего поведения, выражающегося в проживании в ином, нежели документально зафиксированное при его миграционном учете, помещении, подвергается риску быть привлеченным к юридической ответственности.

Принимая во внимание, что миграционный учет носит, по существу, уведомительный характер, обязанность встать на миграционный учет может быть исполнена иностранным гражданином (лицом без гражданства), а необходимые действия – совершены принимающей стороной: для этого требуется всего лишь оформление соответствующих документов и вступление в правоотношения с уполномоченным органом. Поэтому при добросовестности иностранного гражданина (лица без гражданства) и принимающей стороны в части соблюдения миграционных правил

ненадлежащее исполнение обязанностей по миграционному учету или несовершение необходимых действий могут быть связаны не с несоразмерностью предъявляемых к ним требований, а исключительно с недостаточно ясным выражением этих требований в тексте закона. Соответственно, при таких условиях положения статей 2, 18 и 55 Конституции Российской Федерации, не допускающие в их взаимосвязи истолкование закона с ограничительными (обременяющими) последствиями для прав и свобод человека и гражданина, в том числе для права на свободу передвижения, не могут быть для правоприменителя критерием выбора одного из возможных его истолкований.

Как следует из положений пунктов 4, 6 и 7 части 1 статьи 2 и части 1 статьи 21 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», если подразумевать – в рамках имеющей место неопределенности соответствующего правового регулирования – возможность постановки на миграционный учет иностранного гражданина (лица без гражданства) по месту нахождения принимающей стороны, а не по месту его фактического проживания, то такая возможность должна быть обусловлена наличием сохраняющихся между ними правоотношений, предметом которых является участие иностранного гражданина (лица без гражданства) в деятельности принимающей стороны, влекущее необходимость нахождения по ее адресу, и которые, как правило, оформляются с принимающей стороной в соответствии с требованиями трудового или гражданского законодательства во взаимосвязи с законодательством о правовом положении иностранных граждан и фиксируются в соответствующем договоре, что не исключает для иностранного гражданина (лица без гражданства) возможность участия в деятельности принимающей стороны в рамках иных правоотношений, например если принимающая сторона является религиозной организацией.

В этом случае обеспечивается достижение перечисленных в части 1 статьи 4 названного Федерального закона целей миграционного учета,

выступающего в качестве одной из форм государственного регулирования миграционных процессов, при постановке иностранного гражданина (лица без гражданства) на миграционный учет не по месту его фактического проживания. Иное, если исходить из возможности постановки иностранного гражданина (лица без гражданства) на миграционный учет по адресу принимающей стороны, с которой он в период своего пребывания в Российской Федерации не находится в правоотношениях, предполагающих его фактическое нахождение по соответствующему адресу, не отвечало бы целям миграционного учета, а указанный в документах миграционного учета адрес утрачивал бы практическое значение.

6. В случаях, когда толкование правовой нормы официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие наличия различных вариантов ее интерпретации – неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов применим для установления прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо исходить из конституционных принципов равенства и справедливости, а также требования формальной определенности норм, с тем чтобы избежать нарушения основных начал правового регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Если взаимоисключающие подходы к толкованию одной и той же нормы, обусловленные в том числе различным ее пониманием в сопоставлении с другими нормами, оказываются не лишенными юридического обоснования в рамках приемлемой с конституционной точки зрения модели правового регулирования соответствующих отношений, уяснить подлинное содержание такой нормы даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, а иногда и единственно возможным способом выявления отвечающего намерениям законодателя истинного смысла введенного им правового регулирования является – в силу принципа

разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение содержания нормативных предписаний, неясность (неоднозначность) которых, не устранимая средствами толкования, создает серьезные затруднения в процессе их применения, а самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в постановлениях от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П и от 25 июня 2015 года № 17-П, полностью распространяются на правовое регулирование вопросов, связанных с постановкой иностранных граждан и лиц без гражданства на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации. В то же время, поскольку в системе действующего правового регулирования миграционный учет является, по общему правилу, необходимым условием нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и во избежание нарушения как прав указанных лиц, так и интересов общества и государства, охраняемых средствами миграционного учета, Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным установить временный – до внесения в законодательство о миграционном учете необходимых изменений, вытекающих из настоящего Постановления, – порядок применения соответствующих законоположений.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 87 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 положения части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой – во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона – они содержат неопределенность как в вопросе о том, допустима ли и в каком случае в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), временно пребывающего в Российской Федерации, постановка его на учет по месту пребывания по месту нахождения (адресу) принимающей стороны, так и в вопросе о том, каким образом соотносятся обязанности в сфере миграционного учета временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства) и принимающей стороны в части обеспечения постановки его на учет именно по месту (адресу), по которому он должен быть в соответствии с установленным порядком поставлен на учет по месту пребывания, притом что нарушение установленного порядка может повлечь привлечение иностранного гражданина (лица без гражданства) к юридической ответственности.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

3. Впредь до внесения в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления:

при решении вопроса о выборе места постановки иностранного гражданина (лица без гражданства) на учет по месту пребывания, равно как и при оценке наличия в его действиях признаков нарушения режима

пребывания (проживания) в Российской Федерации положения части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 названного Федерального закона не могут рассматриваться как обязывающие временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), поставленного на миграционный учет по месту нахождения (адресу) пригласившей его организации (принимающей стороны), правовая связь с которой, основанная на положениях законодательства Российской Федерации, в период пребывания в Российской Федерации им не утрачивается, вставать на миграционный учет по месту нахождения (адресу) жилого помещения, которое ему предоставила принимающая сторона и в котором он временно проживает;

во всех иных случаях иностранные граждане и лица без гражданства должны, если в названном Федеральном законе прямо не указаны иные правила миграционного учета, вставать на учет по месту пребывания в месте их фактического проживания.

4. Правоприменительные решения по делам граждан США Вордена Нэфэноила Джозефа и Олдхэма Паркера Дрэйка, основанные на положениях части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в той мере, в какой эти положения признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке в соответствии с критериями, определенными настоящим Постановлением.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, 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».

№ 22-П



Конституционный Суд
Российской Федерации