



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

город Москва

2 марта 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.М.Казанцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина Грузии К.Тодуа,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Грузии К.Тодуа оспаривает конституционность пункта 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случае, если он неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за

нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации.

По мнению заявителя, названное законоположение, как допускающее отказ в выдаче разрешения на временное проживание иностранным гражданам, состоящим в браке с гражданами России и имеющим детей – граждан России, противоречит статьям 7 (часть 2), 17 (часть 1), 38 (части 1 и 2) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку в результате его применения нарушается право каждого на уважение его частной и семейной жизни.

Как следует из представленных материалов, К.Тодуа, состоящий в браке с гражданкой России и имеющий ребенка, 16 марта 2004 года (за один день до истечения срока действия визы и временной регистрации по месту пребывания) обратился в ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации. 31 декабря 2004 года, т.е. с нарушением установленного статьей 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» шестимесячного срока, на основании пункта 7 статьи 7 названного Федерального закона ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области отказало К.Тодуа в выдаче разрешения в связи с тем, что в течение 2004 года он был дважды, 28 августа и 12 октября, привлечен к административной ответственности за нарушение режима пребывания в Российской Федерации.

Решением Выборгского районного суда Санкт-Петербурга от 20 июня 2005 года постановление от 12 октября 2004 года о привлечении К.Тодуа к административной ответственности было отменено, однако Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга отказал в удовлетворении его заявления об отмене решения ГУВД Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 31 декабря 2004 года, поскольку на момент его принятия имели место факты неоднократного привлечения К.Тодуа к административной ответственности в

течение одного года, а также поскольку заявителем, вопреки требованию пункта 8 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не были представлены доказательства возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства (решение от 14 июля 2005 года).

Кроме того, судя по представленным материалам, до настоящего времени К.Тодуа с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации повторно не обращался, пределы Российской Федерации добровольно не покидал, депортации не подвергался и продолжает без законных оснований проживать в Санкт-Петербурге.

2. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1), а также устанавливает, что забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (статья 38, часть 2). При этом данные права в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно статье 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Иными словами, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется как общим, так и специальным законодательством. Так, на общих основаниях с гражданами Российской Федерации иностранные граждане подлежат административной ответственности, что соответствует принципам и нормам международного права (статьи 1.1 и 2.6 КоАП Российской Федерации).

Регламентация же правового положения иностранных граждан, их пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе в части предоставления им разрешений на временное пребывание (проживание) в Российской Федерации, осуществлена Федеральным законом от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

К числу административных правонарушений, являющихся в силу пункта 7 статьи 7 названного Федерального закона основанием для отказа иностранному гражданину в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации (или аннулирования ранее выданного разрешения), статья 18.8 КоАП Российской Федерации относит нарушение установленных правил въезда в Российскую Федерацию, отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, утрату таких документов при неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган, несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения или порядка выбора места жительства, уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания и несоблюдение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Указывая в качестве санкции за нарушение правил пребывания (проживания) в Российской Федерации штраф (налагается органами внутренних дел) с административным выдворением за пределы Российской Федерации (решение о назначении которого принимается судом) или без такового и при этом не дифференцируя перечисленные правонарушения по степени тяжести и общественной опасности и не закрепляя критерии применения того или иного наказания к правонарушителям из числа иностранных граждан, статья 18.8 КоАП Российской Федерации тем самым относит разрешение данного вопроса к дискреции органов внутренних дел. Применяя же пункт 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», уполномоченные органы исполнительной власти должны, по буквальному смыслу содержащихся в

нем требований, ограничиваться лишь установлением факта неоднократности привлечения иностранного гражданина в течение одного года к административной ответственности за нарушение режима пребывания (проживания) в Российской Федерации – без учета степени общественной опасности совершенного правонарушения, личности правонарушителя, его семейного положения.

Между тем, исходя из общих принципов права, установление ответственности за нарушение порядка пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и, соответственно, конкретной санкции, ограничивающей конституционные права граждан, должно отвечать требованиям справедливости, соразмерности конституционно закрепленным целям (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), а также отвечать характеру совершенного деяния. Данный вывод корреспондирует международно-правовым предписаниям, согласно которым каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом, необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными нормами международного права (пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней).

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что лежащая на государствах ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает их контролировать въезд в страну и пребывание иностранцев и высылать за пределы страны правонарушителей из их числа,

однако подобные решения, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны быть оправданы крайней социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели (постановления от 26 марта 1992 года по делу «Бельджуди (Beldjoudi) против Франции», от 21 июня 1988 года по делу «Беррехаб (Berrehab) против Нидерландов», от 18 февраля 1991 года по делу «Мустахим (Moustaquim) против Бельгии», от 19 февраля 1998 года по делу «Далиа (Dalia) против Франции», от 7 августа 1996 года по делу «С. против Бельгии», от 28 ноября 1996 года по делу «Ахмут (Ahmut) против Нидерландов» и др.).

Оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и, следовательно, требующее применения мер государственного принуждения, в том числе в виде высылки за пределы Российской Федерации, отказа в выдаче разрешения на временное пребывание или аннулирования ранее выданного разрешения, уполномоченные органы исполнительной власти и суды обязаны соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания (Постановление от 15 июля 1999 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»).

Поскольку отказ в выдаче разрешения на временное проживание или аннулирование ранее выданного разрешения за неоднократные нарушения установленного порядка пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина, состоящего в браке с гражданкой Российской Федерации и имеющего ребенка, влечет его обязанность в течение 15 дней добровольно покинуть Россию, что представляет собой серьезное вмешательство в сферу личной и семейной жизни, право на уважение которой гарантируется статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, такие меры могут быть применены уполномоченным органом исполнительной власти и судом только с учетом личности правонарушителя и характера совершенного административного правонарушения, т.е. степени его общественной опасности.

Таким образом, сам по себе пункт 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предполагающий при решении вопроса о выдаче или об аннулировании разрешения на временное проживание иностранному гражданину, неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекавшемуся к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации, учет уполномоченными органами исполнительной власти и судом личности этого иностранного гражданина, его семейного положения, характера и степени общественной опасности совершенных им административных правонарушений, не может рассматриваться как нарушающий конституционные права и свободы заявителя.

Что касается вопроса о проверке законности и обоснованности вынесенных по делу гражданина Грузии К.Тодуа правоприменительных актов, то его разрешение к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать жалобу гражданина Грузии Тодуа Кахабера не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

Судья-секретарь
Конституционного Суда
Российской Федерации

Ю.М.Данилов