



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г.Мсхиладзе

город Санкт-Петербург

23 мая 2017 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, 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 представителей заявителя – адвокатов С.А.Голубка и О.П.Цейтлиной, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Т.В.Касаевой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, 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 статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба лица без гражданства Н.Г.Мсхиладзе. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Министерства иностранных дел Российской Федерации – С.Ю.Кузьменкова, от Министерства внутренних дел Российской Федерации – А.В.Курсаева, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Федеральной службы судебных приставов – Д.В.Желудкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Заявитель по настоящему делу лицо без гражданства Н.Г.Мсхиладзе оспаривает конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

статьи 31.7, согласно которой, в частности, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае: издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (пункт 1); признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и

устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (пункт 2); смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим (пункт 3); истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 данного Кодекса (пункт 4); отмены постановления (пункт 5); вынесения в случаях, предусмотренных данным Кодексом, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания (пункт 6);

статьи 31.9, предусматривающей, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу (часть 1); течение срока давности, предусмотренного частью 1 данной статьи, прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания; исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание (часть 2); в случае отсрочки или приостановления исполнения постановления о назначении административного наказания в соответствии со статьями 31.5, 31.6 и 31.8 данного Кодекса течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления (часть 3); в случае рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания течение срока давности продлевается на срок рассрочки (часть 4).

1.1. Как следует из представленных материалов, Н.Г.Мсхиладзе, родившийся 17 апреля 1972 года в Аджарской АССР (входила в состав Грузинской ССР), с 1990 года постоянно проживал на территории Российской Федерации (до 25 декабря 1991 года – РСФСР), где неоднократно

привлекался к уголовной ответственности. 2 декабря 2014 года Министерством юстиции Российской Федерации было принято решение о нежелательности пребывания (проживания) Н.Г.Мсхиладзе в Российской Федерации (распоряжение № 7483-рн). При этом Министерство юстиции Российской Федерации исходило из того, что Н.Г.Мсхиладзе, на тот момент в очередной раз отбывавший уголовное наказание в виде лишения свободы по приговору суда, является гражданином Грузии. Соответственно, 4 марта 2015 года УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области вынесло решение о его депортации за пределы Российской Федерации на основании пункта 11 статьи 31 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Решением от 10 марта 2015 года Красносельский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил заявление начальника УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области о помещении Н.Г.Мсхиладзе до исполнения решения о его депортации в специальное учреждение – Центр содержания иностранных граждан УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на срок до 30 августа 2015 года. 7 мая 2015 года консул секции интересов Грузии посольства Швейцарии в Российской Федерации уведомил УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, что Н.Г.Мсхиладзе не имеет грузинского гражданства и в соответствии с национальным законодательством оснований для оформления свидетельства на возвращение его в Грузию не имеется. По истечении установленного судом срока Н.Г.Мсхиладзе был освобожден из указанного специального учреждения. С заявлением о продлении ему срока содержания в данном учреждении УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в суд не обращалось.

Постановлением Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 15 декабря 2015 года Н.Г.Мсхиладзе был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.8

«Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации» КоАП Российской Федерации, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Одновременно суд постановил поместить его на основании статьи 27.19 КоАП Российской Федерации и статьи 39 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в Центр содержания иностранных граждан УФС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Жалобы адвоката, представлявшего интересы Н.Г.Мсхиладзе, в которых указывалось на неисполнимость примененного судом первой инстанции к подзащитному административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, поскольку он является лицом без гражданства, и на отсутствие определенного судебным решением срока его содержания в указанном специальном учреждении, оставлены без удовлетворения решением Санкт-Петербургского городского суда от 26 января 2016 года и постановлением заместителя председателя Санкт-Петербургского городского суда от 24 июня 2016 года. Принимая указанные судебные акты, вышестоящие судебные инстанции руководствовались тем, что законодательство об административных правонарушениях предусматривает возможность назначения административного выдворения в отношении как иностранных граждан, так и лиц без гражданства и не предполагает отказа от административного выдворения лиц без гражданства по причине отсутствия государства, готового их принять; что же касается определения судом срока содержания лица без гражданства в специальном учреждении в целях исполнения постановления о его административном выдворении, то Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает соответствующего требования: по смыслу его статьи 31.9,

предельный срок содержания в таком специальном учреждении равен сроку давности исполнения постановления о назначении административного наказания, т.е. составляет два года со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

25 апреля 2016 года судебный пристав-исполнитель межрайонного отдела по исполнению особых исполнительных производств УФССП России по Санкт-Петербургу обратился в Кировский районный суд Санкт-Петербурга с заявлением о прекращении исполнительного производства по делу Н.Г.Мсхиладзе, увязывая невозможность его административного выдворения за пределы Российской Федерации с отсутствием оснований для оформления свидетельства на его выезд в Грузию, гражданином которой он не является. Оставляя заявление судебного пристава-исполнителя без удовлетворения, Кировский районный суд Санкт-Петербурга мотивировал свой отказ тем, что установленный статьей 31.7 КоАП Российской Федерации исчерпывающий перечень оснований для прекращения исполнения постановления по делу об административном правонарушении не включает в себя отсутствие фактической возможности исполнения наложенного административного наказания, и отметил, что в соответствии со статьей 31.9 данного Кодекса постановление не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня вступления в законную силу (постановление от 22 июля 2016 года).

В жалобе на постановление Кировского районного суда Санкт-Петербурга от 22 июля 2016 года, направленной в Санкт-Петербургский городской суд 2 августа 2016 года, адвокат просил в связи с отсутствием государства, согласного принять Н.Г.Мсхиладзе на свою территорию, признать продолжение его содержания в специальном учреждении в целях административного выдворения незаконным и тем самым нарушающим гарантированное каждому право на свободу и личную неприкосновенность. Не согласившись с этим доводом, Санкт-Петербургский городской суд определением от 8 ноября 2016 года оставил постановление суда первой

инстанции без изменения, указав, в частности, что действующее административно-деликтное законодательство не устанавливает такого основания прекращения производства по постановлению об административном выдворении за пределы Российской Федерации, как невозможность его исполнения. Не имели успеха и все дальнейшие попытки стороны защиты, в том числе со ссылкой на пункт 4 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, добиться в судебном порядке прекращения производства по исполнению постановления об административном выдворении Н.Г.Мсхиладзе, а также контроля законности и обоснованности продолжения его содержания в соответствующем специальном учреждении.

1.2. Нарушение статьями 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации своих прав, гарантированных статьями 15 (часть 4), 17 (часть 1), 21, 22, 46 (части 1 и 2) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что они не позволяют суду до истечения двухлетнего срока давности исполнения постановления о назначении лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации разрешить вопрос о законности лишения такого лица свободы (содержания в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») при возникновении обстоятельств, свидетельствующих о невозможности реального исполнения назначенного ему административного наказания.

Что касается допустимости назначения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации лицам без гражданства, правомерности помещения подвергаемых административному выдворению лиц в специальное учреждение для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе без указания конкретного срока их содержания в таком учреждении, а также юридических последствий прекращения применения к ним данной

исполнительно-обеспечительной меры, то эти вопросы в контексте проверки конституционности оспариваемых законоположений ни в жалобе Н.Г.Мсхиладзе, ни в выступлениях его представителей в заседании Конституционного Суда Российской Федерации не поднимались.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования решается вопрос о содержании в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности исполнения постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации.

2. Согласно статье 22 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (часть 1); арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению; до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (часть 2).

Право на свободу и личную неприкосновенность относится к числу основных прав человека, приверженность к всеобщему пониманию и соблюдению которых получила широкое международно-правовое признание: как следует из статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 62 (часть 3) и 64 Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им и являющихся составной частью правовой системы России положений Всеобщей декларации прав человека (статьи 3, 8 и 9), Международного пакта о гражданских и политических

правах (статьи 2 и 9) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 5), это право воплощает в себе наиболее значимое социальное благо, без которого немислимы достоинство и ценность человеческой жизни и демократическое правовое устройство общества и государства, а его уважение и судебная защита исключают возможность произвольного вмешательства в сферу индивидуальной автономии личности; это означает, что ограничение права на свободу и личную неприкосновенность допускается лишь на основе принципов правовой определенности и справедливости при соблюдении конституционных критериев необходимости и соразмерности, препятствующих невозможной утрате самого существа данного права, в равной степени гарантированного российским гражданам, иностранцам и лицам без гражданства и образующего, наряду с иными конституционными правами и свободами, основы правового статуса личности в Российской Федерации.

Конституционные характеристики права каждого на свободу и личную неприкосновенность коррелируют с его общеевропейскими стандартами, которые закреплены в статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не допускающей лишения свободы иначе как в случаях и в порядке, установленных законом. Данная статья, называя в числе таких случаев, в частности, законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче (подпункт «f» пункта 1), одновременно предусматривает, что каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение (пункт 2); каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным (пункт 4); каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под

стражу в нарушение положений данной статьи, имеет право на компенсацию (пункт 5).

Согласно Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 года), относящей к иностранцам любых лиц, не являющихся гражданами государства, в котором они находятся (статья 1), за всеми иностранцами признается пользование правом на жизнь и личную неприкосновенность; ни один иностранец не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей; ни один иностранец не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом (подпункт «а» пункта 1 статьи 5); иностранец, на законном основании находящийся на территории государства, может быть выслан с территории этого государства только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью либо лицом или лицами, специально назначенными этой властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами (статья 7).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, надлежащее обеспечение провозглашенного в статье 22 Конституции Российской Федерации и статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод права каждого на свободу и личную неприкосновенность подразумевает эффективную защиту от задержания, ареста, заключения под стражу или лишения свободы в иных формах без предусмотренных законом оснований и сверх установленных временных пределов; любые принудительные меры, влекущие ограничения этого права, должны осуществляться только с соблюдением конституционных и конвенционных требований; до судебного решения граждане, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, могут быть при необходимости

подвергнуты задержанию или иному лишению свободы на срок не свыше 48 часов; судебное решение призвано гарантировать лицу защиту не только от произвольного продления срока задержания сверх 48 часов, но и от неправомерного задержания как такового посредством беспристрастной оценки законности и обоснованности его применения; задержание на неопределенный срок не может рассматриваться как допустимое ограничение права на свободу и личную неприкосновенность и, по сути, является умалением этого права (постановления от 13 июня 1996 года № 14-П, от 17 февраля 1998 года № 6-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П и др.).

Выявляя смысл конституционных гарантий права каждого на свободу и личную неприкосновенность, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что они распространяются не только на прямо указанные в статье 22 Конституции Российской Федерации арест, заключение под стражу и содержание под стражей, но и на все другие виды лишения свободы; понятие «лишение свободы», имея по своему конституционно-правовому смыслу автономное значение, охватывает собой любые вводимые в отраслевом законодательстве ограничения, если они фактически влекут лишение свободы (будь то санкция за правонарушение или принудительные меры обеспечительного характера), а потому они должны отвечать критериям правомерности, производным от предписаний статьи 22 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, составляющих нормативную основу допустимого лишения свободы, в том числе в связи с привлечением к ответственности за совершение уголовных и административных правонарушений (постановления от 16 июня 2009 года № 9-П, от 17 ноября 2016 года № 25-П и др.).

Европейский Суд по правам человека в своем толковании статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод также исходит из того, что лишение физической свободы *de facto* может приобретать разнообразные формы, не всегда тождественные тюремному заключению в его

классическом понимании; различие между лишением свободы и ограничением свободы состоит лишь в степени или интенсивности, а не в самом характере или сути; их восприятие должно базироваться не на формальных, а на сущностных признаках, таких как принудительное пребывание в ограниченном пространстве, изоляция человека от общества и семьи, невозможность свободного передвижения и общения с неограниченным кругом лиц; любое лишение свободы должно отвечать конвенционным критериям, защищающим человека от произвола властей, а основания его законности нельзя трактовать расширительно, поскольку они являются исключениями из фундаментальных гарантий личной свободы человека (постановления от 6 ноября 1980 года по делу «Гуццарди (*Guzzardi*) против Италии», от 24 ноября 1994 года по делу «Кеммаш (*Kemmache*) против Франции» (№ 3), от 25 мая 1998 года по делу «Курт (*Kurt*) против Турции», от 16 июля 2015 года по делу «Алексей Борисов против России», от 28 марта 2017 года по делу «З.А. и другие против России» и др.).

Применительно к институту административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, как он урегулирован законодательством Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека неизменно констатировал, что помещение соответствующего лица в специальное учреждение в целях административного выдворения за пределы Российской Федерации подпадает под действие подпункта «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и потому должно соответствовать не только нормам национального законодательства, но и требованиям Конвенции; содержание лица под стражей в таком учреждении, чтобы его нельзя было считать произвольным лишением свободы, должно быть тесно связано с этими целями; место и условия содержания под стражей должны быть приемлемыми, а его продолжительность – хотя она зависит от конкретных обстоятельств, подверженных изменениям, и может быть значительной – не должна превышать срока, обоснованно необходимого для достижения преследуемой

цели (постановления от 27 сентября 2011 года по делу «Алим против России», от 5 июня 2012 года по делу «Шакуров против России», от 18 апреля 2013 года по делу «Азимов против России», от 17 апреля 2014 года по делу «Исмаилов против России» и др.).

Таким образом, законодательное регулирование оснований и порядка помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, к которым применено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предназначенное для содержания таких лиц в целях их принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, должно – во исполнение предписаний статей 1 (часть 1), 2, 15 (части 1 и 4), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 21, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3), 62 (часть 3), 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – предусматривать эффективную, в том числе судебную, защиту от неправомерного, необоснованного и несоразмерного ограничения права на свободу и личную неприкосновенность, гарантированного иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации.

3. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства относится к административным наказаниям, которые могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания (часть 2 статьи 3.3); оно заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан или лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (т.е. в их принудительном выдворении), а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан или лиц без гражданства из

Российской Федерации; как мера административного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами; административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам (части 1–3 статьи 3.10).

При назначении иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации; в целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к нему такую обеспечительную меру, как содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (части 4 и 5 статьи 3.10 КоАП Российской Федерации).

Как следует из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», является одной из мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанных, так же как административное задержание, доставление и привод, с принудительным

ограничением свободы (часть 1 статьи 27.1); оно заключается в препровождении указанных лиц в такие специальные учреждения либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном их содержании в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации; содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность их самовольного оставления, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации (части 1 и 2 статьи 27.19).

Вопрос о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», решается судьей при вынесении в отношении такого лица постановления по делу об административном правонарушении, которое влечет административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (абзац четвертый части 2 статьи 29.10 КоАП Российской Федерации); иностранный гражданин или лицо без гражданства помещается в соответствующее специальное учреждение на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и

исполнения судебных актов и актов других органов (часть 3 статьи 27.19 КоАП Российской Федерации).

Организационно-правовые основы содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальных учреждениях, а также их права и обязанности определяются Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому содержание указанных лиц в таких специальных учреждениях предусматривает ограничение свободы их передвижения в целях обеспечения исполнения принятого в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации (пункт 1 статьи 35¹); содержание (пребывание) иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении осуществляется до его выдворения за пределы Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (пункт 4 статьи 35¹); содержащиеся в специальных учреждениях иностранные граждане и лица без гражданства проходят личный досмотр и досмотр находящихся при них вещей и предметов в порядке, установленном данным Федеральным законом (пункт 2 статьи 35²); содержащиеся в специальных учреждениях лица подлежат круглосуточному контролю и надзору; в целях осуществления таких контроля и надзора и для предупреждения нарушений установленных условий и порядка содержания (пребывания) в специальных учреждениях могут применяться аудиовизуальные, электронные и иные технические средства контроля и надзора; иностранные граждане и лица без гражданства, содержащиеся в специальных учреждениях, уведомляются о возможности применения технических средств контроля и надзора (пункт 3 статьи 35²); за нарушение условий и порядка содержания (пребывания) в специальных учреждениях иностранные граждане и лица без гражданства несут

ответственность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (пункт 4 статьи 35²).

Из приведенных законоположений следует, что помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», будучи мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, может применяться судьей при назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и состоит во временном лишении этих лиц свободы посредством их подконтрольного (поднадзорного) содержания в таком специальном учреждении до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. Ее использование в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначено указанное административное наказание, – при соблюдении критериев обоснованности, пропорциональности и разумности нормативного установления и практического применения – само по себе не может рассматриваться как выходящее за пределы конституционной дискреции законодательной, исполнительной и судебной власти.

4. В силу части 5 статьи 3.10 КоАП Российской Федерации помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», является факультативной мерой, т.е. зависит от усмотрения судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, а следовательно, ее применение в отношении конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства должно быть действительно необходимо для обеспечения его принудительного выдворения.

Прибегая к данной мере, судья обязан – исходя из того, что она является не чем иным, как одной из форм ограничения конституционного

права на свободу и личную неприкосновенность, – основывать свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств (характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории Российской Федерации, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т.п.), с тем чтобы избегать произвольного вторжения в сферу личной автономии индивида при исполнении постановления об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации.

4.1. В число закрепленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях полномочий судьи по принятию решения о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, к которым применено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не входит установление конкретных (определенных) сроков их содержания в этом учреждении. По буквальному смыслу части 1 статьи 27.19 данного Кодекса, продолжительность нахождения указанных лиц в специальном учреждении обуславливается временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном статьей 109¹ Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Исключения из этого правила оговорены – учитывая, что помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение в рамках производства по делам об административных правонарушениях может осуществляться только с указанной целью, – лишь

для случаев прекращения исполнения соответствующего постановления, основаниями которого согласно статье 31.7 КоАП Российской Федерации служат: издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность; смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном порядке умершим; истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 данного Кодекса; отмена постановления; вынесение в случаях, предусмотренных данным Кодексом, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

В результате наиболее распространенными вариантами окончания содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», являются либо фактическое его выдворение за пределы Российской Федерации, либо прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения. При этом из-за отсутствия у судьи возможности прекратить исполнение принятого им постановления (пункт 6 статьи 31.7 КоАП Российской Федерации), даже если фактическое выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства по тем или иным причинам, в частности из-за отсутствия государства, готового принять его у себя, затягивается на непредсказуемо длительный срок, последовательное применение действующего законодательства об административных правонарушениях приводит к тому, что содержание таких лиц в специальном учреждении

может продолжаться до истечения срока давности исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации, который согласно части 1 статьи 31.9 КоАП Российской Федерации составляет два года и исчисляется со дня вступления соответствующего постановления в законную силу.

Кроме того, неопределенность относительно продолжительности содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в ситуации, когда сама возможность их выдворения сопряжена со значительными трудностями, вероятность возникновения которых заметно выше в отношении лиц без гражданства, усугубляется и отсутствием в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях норм, предусматривающих судебный контроль – как по обращениям самого заинтересованного лица, так и по инициативе должностных лиц, ответственных за исполнение соответствующего постановления, – за законностью и обоснованностью сроков содержания в специальном учреждении вне зависимости от времени, прошедшего с момента помещения в такое учреждение, а равно от каких-либо иных факторов, препятствующих фактическому выдворению за пределы Российской Федерации.

4.2. При оценке правового режима помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, предназначенное для их временного содержания до выдворения за пределы Российской Федерации, нельзя обойти вниманием миграционное законодательство, которому также известна эта мера лишения (ограничения) свободы: иностранные граждане и лица без гражданства могут помещаться в такое специальное учреждение на основании Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

(статьи 31, 32² и 35¹) в целях обеспечения исполнения принятых в отношении них решения о депортации либо решения о передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Производство по делам о помещении иностранного гражданина (лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в таком учреждении урегулировано Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающим, что в административном исковом заявлении о помещении такого лица в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в нем, которое подается в суд представителем территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, помимо прочего в обязательном порядке должен быть указан срок, на который целесообразно поместить лицо, подлежащее депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в нем (части 1 и 3 статьи 266); по итогам рассмотрения по существу соответствующего административного дела суд принимает решение, которым удовлетворяет соответствующий административный иск или отказывает в его удовлетворении; в случае удовлетворения административного искового заявления в мотивировочной части решения должен быть установлен и обоснован разумный срок пребывания в специальном учреждении, а в резолютивной части – конкретный срок пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (части 1 и 2 статьи 269).

При этом, по смыслу части 3 статьи 62 и части 1 статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд, принимая решение об удовлетворении административного искового заявления, не связан соображениями представителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции относительно

целесообразности предлагаемого срока содержания соответствующего лица в специальном учреждении, – обладая самостоятельным усмотрением, суд с учетом индивидуальных обстоятельств дела и личности подлежащего депортации или реадмиссии иностранного гражданина (лица без гражданства) вправе установить иной срок его пребывания в этом учреждении. Как показывает сложившаяся правоприменительная практика, помещая иностранного гражданина (лицо без гражданства) в специальное учреждение в целях обеспечения его депортации или реадмиссии, суды, как правило, устанавливают первоначальный срок в диапазоне от одного до трех месяцев и допускают его продление до шести месяцев, отсчитываемых со дня принятия решения о помещении лица в специальное учреждение (письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 4-ВС-2385/17).

В отличие от лиц, подлежащих депортации или реадмиссии, которым гарантирован периодический судебный контроль за правомерностью ограничения их свободы, исключаящий какую-либо правовую неопределенность в вопросе о конкретных сроках их содержания в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства, которые помещены в такие учреждения в целях обеспечения исполнения принятых в отношении них постановлений об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, будучи неосведомленными о сроках своего содержания в этих учреждениях и не имея возможности поставить перед судом вопрос о законности и обоснованности его продолжения (тем более – длительного), лишены эффективной судебной защиты от произвольного применения принудительной меры, установленной статьей 27.19 КоАП Российской Федерации, а потому вынуждены пребывать в состоянии неопределенности

относительно возможных временных параметров ограничения их права на свободу и личную неприкосновенность.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации еще в Постановлении от 17 февраля 1998 года № 6-П сформулировал правовую позицию, в силу которой из статьи 22 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (части 2 и 3) вытекает, что задержание иностранного гражданина или лица без гражданства на срок, необходимый для выдворения за пределы Российской Федерации, не должно восприниматься как основание для задержания на неопределенный срок даже тогда, когда решение вопроса о выдворении этого лица может затянуться вследствие того, что ни одно государство не соглашается его принять; в противном случае задержание как необходимая мера по обеспечению исполнения постановления о выдворении лица за пределы Российской Федерации превращалось бы в самостоятельный вид наказания, не предусмотренный законодательством Российской Федерации и противоречащий Конституции Российской Федерации.

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющая свою силу и имеющая принципиальное значение для адекватного уяснения конституционных гарантий права каждого на свободу и личную неприкосновенность, до сих пор не нашла должного отражения в законодательном регулировании порядка принудительного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, сопряженного с помещением подвергаемого соответствующему административному наказанию лица в специальное учреждение до его выдворения за пределы Российской Федерации, что не только расходится с предписаниями статей 15 (часть 1) и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, но и с неизбежностью порождает риски умаления как самого права на свободу и личную неприкосновенность, так и его судебной защиты.

4.3. Сопоставимое восприятие положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих

возможность помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подвергаемых административному наказанию в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение, демонстрирует в своей практике Европейский Суд по правам человека, который последовательно отмечает, что содержание в специальном учреждении в целях выдворения (подпункт «f» пункта 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) обычно длится значительное время и зависит от обстоятельств, которые могут меняться, а потому задержанным и помещенным под стражу лицам важно гарантировать право на судебный контроль за законностью применения к ним данной ограничительной меры; в период содержания под стражей лицо должно иметь средство правовой защиты, позволяющее обеспечить безотлагательный судебный пересмотр вопроса о правомерности его содержания под стражей, влекущий, если к тому имеются соответствующие основания, освобождение этого лица; наличие средства правовой защиты должно быть достаточно очевидным не только в теории, но и на практике, – иначе оно не будет обладать необходимой доступностью и эффективностью; не исключено, что надлежащий судебный пересмотр вопроса о правомерности содержания под стражей может быть обеспечен посредством системы периодических судебных проверок его обоснованности.

По мнению Европейского Суда по правам человека, даже если помещение в специальное учреждение осуществляется на основании судебного решения и преследует законную цель – принудительное выдворение иностранца или апатрида, продолжительность содержания в таком учреждении не должна превышать обоснованно необходимую для преследуемой цели; назначение судом данной меры, ограничивающей свободу выдворяемого лица, без указания на конкретные сроки ее применения в совокупности с невозможностью пересмотра вопроса о правомерности содержания в специальном учреждении влекут непредсказуемое по времени, вплоть до истечения срока исполнения

решения об административном выдворении, ограничение права на свободу и личную неприкосновенность; это, в свою очередь, придает содержанию в специальном учреждении карательный характер, неоправданно превращая его с точки зрения тяжести в гораздо более серьезную, чем наказание, целью достижения которого она обусловлена, меру принуждения; при этом особенно уязвимо положение лиц без гражданства, которые для защиты своих прав и свобод не могут воспользоваться консульской помощью, обычно предоставляемой иностранцам дипломатическим персоналом страны гражданства; к тому же неясно, что по истечении двухлетнего срока произойдет с выдворяемым лицом, которое согласно миграционному законодательству, безусловно, останется нелегалом и вновь будет подлежать высылке, а следовательно, и содержанию под стражей (постановления от 18 апреля 2013 года по делу «Азимов против России», от 17 апреля 2014 года по делу «Исмаилов против России», от 17 июля 2014 года по делу «Ким против России», от 15 января 2015 года по делу «Эшонкулов против России», от 26 февраля 2015 года по делу «Халиков против России» и др.).

Для устранения нарушений гарантированного каждому статьей 5, в частности ее пунктом 4, Конвенции о защите прав человека и основных свобод права на свободу и личную неприкосновенность при помещении иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение Европейский Суд по правам человека в постановлении от 17 июля 2014 года по делу «Ким против России» счел возможным указать российским властям на необходимость осуществления мер общего характера, которые позволили бы избежать повторения подобных нарушений в дальнейшем, включая предоставление таким лицам при возникновении в деле о выдворении новых обстоятельств возможности обращаться в суд с требованием о рассмотрении вопроса о правомерности помещения в специальное учреждение в ожидании выдворения, обеспечение процедуры помещения в специальное учреждение иностранного гражданина

или лица без гражданства, подлежащих административному выдворению, гарантиями, соответствующими данному виду лишения свободы, а также ограничение его сроков периодом действия оснований для помещения в специальное учреждение, применимых к случаям нарушения миграционного законодательства.

Соответственно, отсутствие у лица, помещенного в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в целях обеспечения исполнения назначенного ему постановлением судьи административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, права на судебное оспаривание законности и обоснованности содержания в таком учреждении, тем более в случае, когда лишение его свободы затягивается на длительный срок вследствие тех или иных обстоятельств, препятствующих фактическому выдворению (например, по причине отсутствия согласия другого государства принять лицо без гражданства, как это имело место в отношении заявителя по настоящему делу), не согласуется с конституционными принципами необходимости и соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина.

5. Таким образом, положения статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической

возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Наряду с этим для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях обязанность судьи при принятии решения о помещении лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (о продлении срока содержания в таком специальном учреждении), в целях обеспечения исполнения постановления о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации устанавливать – по аналогии с действующим миграционным законодательством – конкретные сроки применения данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Федеральный законодатель также правомочен установить специальный миграционный статус лица без гражданства, в отношении которого постановление о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации не может быть исполнено в связи с отсутствием на момент рассмотрения вопроса о правомерности его дальнейшего содержания в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О

правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», государства, готового принять такое лицо, в том числе предусмотреть механизм надзора (контроля) со стороны уполномоченных органов за лицами, в отношении которых применение данной обеспечительной меры отменено, в течение срока, в пределах которого соответствующее постановление подлежит исполнению.

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 статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания

подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, лицам без гражданства, помещенным в целях обеспечения исполнения назначенного им административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении, что не исключает принятие судом решения об отказе в его удовлетворении, если основания для помещения в специальное учреждение сохраняются, а реальная возможность выдворения за пределы Российской Федерации не утрачена.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении лица без гражданства Мсхиладзе Ноэ Георгиевича на основании положений статей 31.7 и 31.9 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой эти положения признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 14-П



Конституционный Суд
Российской Федерации