



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-КГ16-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

29 апреля 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего **Хаменкова В.Б.,**
судей **Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.**

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению **Ким С.Р.** об оспаривании решений Управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, возложении обязанности устранить допущенное нарушение прав и свобод по кассационной жалобе **Ким С.Р.** на решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 15 апреля 2015 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 03 августа 2015 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации **Корчашкиной Т.Е.**, объяснения представителя **Ким С.Р. – Трикуль П.С.**, поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ким С.Р. обратился в суд с заявлением, в котором просил признать незаконными принятые Управлением Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) решение о неразрешении ему въезда в Российскую Федерацию от 22 декабря 2014 года и заключение от 16 января 2015 года об отказе в выдаче разрешения на временное проживание, возложить на УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обязанность устранить допущенные нарушения прав и свобод административного истца.

В обоснование заявленных требований Ким С.Р. указал, что с указанными решением и заключением не согласен, с основаниями их принятия ознакомлен не был, действий, которые могли быть положены в основу указанных решения и заключения, не совершал. При их принятии УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области не было учтено, что административный истец с 2001 года проживает в Российской Федерации, где окончил школу и получил профессиональное образование в колледже, имеет постоянную работу, а также то обстоятельство, что с 09 июля 2014 года он состоит в браке с гражданкой Российской Федерации Б [REDACTED]. С 2011 года по 2014 год административный истец проживал в Российской Федерации на основании разрешения на временное проживание, 06 сентября 2013 года подал в консульский отдел посольства Республики Узбекистан заявление об отказе от имеющегося у него гражданства с целью дальнейшего приобретения гражданства Российской Федерации. Изложенное, по мнению административного истца, свидетельствует о том, что на территории России у него сложились устойчивые семейные и социальные связи, которые не были приняты во внимание при принятии оспариваемых решений. Принятые УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области решение и заключение нарушают его права на невмешательство в сферу личной и семейной жизни и подлежат отмене.

Решением Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 15 апреля 2015 года в удовлетворении заявленных Ким С.Р. требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 03 августа 2015 года решение суда оставлено без изменения.

Определением судьи Санкт-Петербургского городского суда от 03 сентября 2015 года отказано в передаче кассационной жалобы Ким С.Р. для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поступившей в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Ким С.Р. ставит вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений и принятии по делу нового решения, ссылаясь на допущенные судами первой и апелляционной инстанции при рассмотрении дела существенные нарушения норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2015 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 02 марта 2016 г. дело передано для рассмотрения по существу в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Ким С.Р. и представитель УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, надлежащим образом извещенные о времени и месте

рассмотрения дела в кассационном порядке, в судебное заседание Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не явились, о причинах неявки не сообщили. На основании статьи 326 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотрение дела в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При рассмотрении дела такого характера существенные нарушения норм материального права допущены судам первой и апелляционной инстанций.

Суд признал установленным, что Ким С.Р., [REDACTED] года рождения, является гражданином Республики Узбекистан, с 2001 года проживает в Российской Федерации, с 03 октября 2011 года по 03 октября 2014 года был зарегистрирован в г. Лодейное поле Ленинградской области, где имел разрешение на временное проживание.

В период своего пребывания на территории Российской Федерации Ким С.Р. в течение 3-х лет дважды был привлечен к административной ответственности за административные правонарушения, выразившиеся в неисполнении обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации: постановлением начальника отдела УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в Лодейнопольском районе от 17 января 2013 г. Ким С.Р. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 18.8 КоАП РФ; постановлением судьи Лодейнопольского городского суда Ленинградской области от 12 мая 2014 год Ким С.Р. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 ст. 18.8 КоАП РФ и подвергнут административному наказанию в виде штрафа.

25 ноября 2014 года Ким С.Р. обратился в УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации.

22 декабря 2014 года УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию гражданину Республики Узбекистан Ким С.Р.

сроком до 23 мая 2017 года по основаниям, предусмотренным подпунктом 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», ввиду неоднократного привлечения Ким С.Р. к административной ответственности.

Заключением УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 16 января 2015 года гражданину Республики Узбекистан Ким С.Р. отказано в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации по основаниям, предусмотренным пунктом 1.2 статьи 7 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в связи с отказом в выдаче разрешения на въезд в Российскую Федерацию.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также отношения с их участием определяет и регулирует Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Согласно статье 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии с подпунктом 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Согласно пункту 1.2 статьи 7 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункту 37 Приказа Федеральной миграционной службы России от 22 апреля 2013 года № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации» разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина.

Сославшись на положения вышеприведенных правовых норм, и учитывая, что Ким С.Р. дважды в течение трех лет привлекался к административной ответственности, суды первой и апелляционной инстанций признали правомерность оспариваемых решений миграционного органа.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что с выводами судебных инстанций об отсутствии оснований для отмены оспариваемых решения и заключения УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области нельзя согласиться в связи со следующим.

В пунктах 5, 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» указано: как следует из положений Конвенции и Протоколов к ней в толковании Европейского Суда, под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для реализации его прав и свобод.

При этом в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, положений Конвенции и Протоколов к ней любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на федеральном законе; преследовать социально значимую, законную цель (например, обеспечение общественной безопасности, защиту морали, нравственности, прав и законных интересов других лиц); являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели).

Несоблюдение одного из этих критериев ограничения представляет собой нарушение прав и свобод человека, которые подлежат судебной защите в установленном законом порядке.

Судам при рассмотрении дел всегда следует обосновывать необходимость ограничения прав и свобод человека исходя из установленных фактических обстоятельств. Обратит внимание судов на то, что ограничение прав и свобод человека допускается лишь в том случае, если имеются относимые и достаточные основания для такого ограничения, а также если соблюдается баланс между законными интересами лица, права и свободы которого ограничиваются, и законными интересами иных лиц, государства, общества.

В силу положений статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в

осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Учитывая, что подпункт 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ не предусматривает безусловный отказ в выдаче разрешения на въезд в Российскую Федерацию гражданину или лицу без гражданства в случае неоднократного (два и более раза) привлечения этих лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, а лишь предусматривает возможность для такого отказа, суды, не ограничиваясь установлением лишь формальных оснований применения закона, должны исследовать и оценивать реальные обстоятельства, чтобы признать соответствующие решения в отношении иностранного гражданина необходимыми и соразмерными. В противном случае это может привести к избыточному ограничению прав и свобод иностранных граждан.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 02 марта 2006 года № 55-0 «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» разъяснено, что, 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.

Как установлено судом и следует из материалов дела, Ким С.Р. с детского возраста проживает на территории Российской Федерации, с 2014 года состоит в браке с гражданкой Российской Федерации Бродской Ю.А., отец Ким С.Р. является гражданином Российской Федерации, административный истец имеет аттестат о среднем (полном) общем образовании, выданный муниципальным общеобразовательным учреждением Ленинградской области, диплом колледжа туризма и

гостиничного сервиса Санкт-Петербурга, официально работает на территории Российской Федерации, подал заявление в консульский отдел посольства Республики Узбекистан в Российской Федерации о выходе из гражданства Узбекистана, родственников в Узбекистане не имеет, жильем в Узбекистане не обеспечен.

Учитывая изложенное, а также то, что у административного истца утрачены связи с Республикой Узбекистан, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что оспариваемые решения уполномоченного органа свидетельствуют о чрезмерном ограничении права на уважение частной жизни и несоразмерны тяжести совершенных Ким С.Р. административных проступков.

Кроме того, на момент рассмотрения кассационной жалобы, Конституционным Судом Российской Федерации принято постановление от 17 февраля 2016 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана», согласно которому суды, рассматривая дела, связанные с нарушением иностранными гражданами режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, должны учитывать обстоятельства, касающиеся длительности проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство. Уполномоченные органы обязаны избегать формального подхода при рассмотрении вопросов, касающихся том числе и неразрешения въезда в Российскую Федерацию.

Принимая во внимание приведенные выше положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, позицию Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам проверки конституционности отдельных положений Федеральных законов «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации и учитывая установленные по делу обстоятельства длительного проживания гражданина Республики Узбекистан Ким С.Р. на территории Российской Федерации, получения им образования на территории Российской Федерации, заключения брака с гражданкой Российской Федерации, наличия у него на момент обращения в органы УФМС постоянной работы на территории Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что принятыми вышеназванным УМФС

в отношении Ким С.Р. решением о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и заключением об отказе в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации созданы препятствия для реализации прав и свобод Ким С.Р. на личную семейную жизнь, в связи с чем имелись основания для удовлетворения его требований о признании незаконными и отмене оспариваемых решения и заключения УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Однако судебные инстанции не учли вышеизложенное, а потому состоявшиеся по делу решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 15 апреля 2015 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 03 августа 2015 г. не могут быть признаны законными и подлежат отмене с вынесением по делу нового решения об удовлетворении исковых требований Ким С.Р. в части признания незаконными вышеупомянутых решения и заключения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328-330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 15 апреля 2015 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 03 августа 2015 г. отменить.

Принять по делу новое решение, которым признать незаконными и отменить решение Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 22 декабря 2014 года о неразрешении въезда в Российскую Федерацию гражданину Республики Узбекистан Ким С. [REDACTED] Р. [REDACTED], [REDACTED] года рождения, сроком до 23 мая 2017 года и заключение Управления Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 16 января 2015 г. об отказе гражданину Республики Узбекистан Ким С. [REDACTED] Р. [REDACTED] в выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации.

Председательствующий

Судьи

[REDACTED]

[REDACTED]