



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КАД25-3-К1

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 мая 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Нефедова О.Н., судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ставропольскому краю на решение Клинского городского суда Московской области от 22 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 1 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 года по административному делу № 2а-467/2024 по административному исковому заявлению Моги Сергея к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ставропольскому краю о признании незаконным решения от 26 сентября 2023 года о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, исключения из списка лиц, въезд которым на территорию Российской Федерации запрещён.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Моги Сергея и его представителя Боцалгова Ю.Х., возражавших против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением должностного лица органа полиции по Минераловодскому городскому округу от 29 апреля 2023 года и постановлением судьи Минераловодского городского суда Ставропольского края от 1 мая 2023 года гражданин Республики Молдова Мога С. признан виновным в совершении

административных правонарушений, предусмотренных частью 1.1 статьи 18.8 (нарушение иностранным гражданином режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определённого срока пребывания), частью 1 статьи 18.10 (осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, назначено административное наказание в виде штрафов.

Приведённые факты явились основанием для принятия 26 сентября 2023 года врио начальника Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ставропольскому краю (далее - ГУ МВД России по Ставропольскому краю) решения в соответствии с подпунктом 11 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), которым Мога С. не разрешён въезд в Российскую Федерацию сроком на пять лет (до 12 мая 2028 года).

Считая решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию неправильным, Мога С. обратился в суд с административным иском о признании его незаконным, а также об исключении его из списка лиц, въезд которым на территорию Российской Федерации запрещён.

Решением Клинского городского суда Московской области от 22 января 2024 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 1 апреля 2024 года, административный иск удовлетворён.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, ГУ МВД России по Ставропольскому краю просит принятые по административному делу судебные акты отменить, принять новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2025 года административное дело истребовано, определением от 2 апреля 2025 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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 (часть 1 статьи 328

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – также КАС РФ).

Судебная коллегия считает, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций допущены такого рода нарушения норм материального права, повлёкшие установление юридически значимых обстоятельств не в полном объёме.

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности, регулируются Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Статьёй 4 названного федерального закона определено, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации.

Порядок въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется Федеральным законом № 114-ФЗ, которым в статье 27 установлены случаи, когда въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается.

Согласно подпункту 11 части 1 указанной статьи въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину не разрешается в случае, если иностранный гражданин неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного, в частности, с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан, - в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции, выводы которого признаны правильными судами апелляционной и кассационной инстанций, исходил из чрезмерности вмешательства в личную и семейную жизнь Моги С., из несоответствия оспариваемого решения, создавшего препятствия для реализации его права на семейную жизнь с супругой и детьми - гражданами Российской Федерации, тяжести и общественной опасности совершённых им правонарушений, из недоказанности административным ответчиком того, что запрет на въезд в Российскую Федерацию обусловлен крайней социальной необходимостью, интересами национальной безопасности и общественного порядка, обратил внимание, что с 5 августа 2023 года Мога С. состоит на миграционном учёте по месту пребывания.

Достижение задач административного судопроизводства невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия его сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 КАС РФ).

Данный принцип выражается в том числе в принятии судом предусмотренных названным кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела (часть 2 статьи 14, часть 1 статьи 63 упомянутого кодекса).

Между тем из материалов административного дела следует, что суды первой и второй инстанций приведённые требования процессуального закона надлежащим образом не выполнили, посчитав достаточным для признания решения о неразрешении административному истцу въезда в Российскую Федерацию факт наличия у него супруги и несовершеннолетних детей – граждан Российской Федерации.

Однако только факт проживания на территории Российской Федерации супруги и детей Могой С. не свидетельствует о незаконности оспариваемого решения.

Семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции Российской Федерации и международных договоров России, не имеют безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам беспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений и практике уклонения от ответственности (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 года № 628-О, от 19 ноября 2015 года № 2667-О).

Ссылка судов на несоразмерность оспариваемого решения тяжести и характеру совершённых Могой С. административных правонарушений, связанных с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и с незаконной трудовой деятельностью, является неправомерной, поскольку такие нарушения прямо указаны в законе в качестве основания для принятия уполномоченным органом решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации.

Нельзя признать правильным заключение судов о том, что оспариваемое решение является неадекватной мерой реагирования государства на противоправное поведение иностранного гражданина, поскольку такое утверждение, как основанное на неполно установленных и проверенных обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, является преждевременным.

Конституция Российской Федерации, гарантируя права и свободы человека и гражданина, в том числе каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать

место жительства, закрепляет право государства устанавливать в федеральном законе ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 1 статьи 27, часть 3 статьи 55).

Любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на федеральном законе, преследовать социально значимую, законную цель (обеспечение защиты основ конституционного строя, общественного спокойствия, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства), являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели).

Несоблюдение одного из этих критериев представляет собой нарушение прав и свобод человека, которые подлежат судебной защите.

Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 62) определено, что 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.

Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных, в частности, в постановлениях от 16 февраля 2016 года № 4-П, от 17 февраля 2016 года № 5-П, от 20 октября 2016 года № 20-П и от 6 октября 2022 года № 41-П, следует, что государство вправе использовать законные средства, которые позволяли бы, следуя правомерным целям миграционной политики, определить правовой режим пребывания и проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан, а также меры административного принуждения и ответственности за его нарушение и правила применения этих мер для пресечения правонарушений в области миграционных отношений, для восстановления нарушенного правопорядка и для предотвращения противоправных, особенно множественных и грубых, на него посягательств.

Оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, требующее применения мер государственного принуждения, уполномоченные органы исполнительной власти и суды обязаны соблюдать вытекающие из Конституции Российской Федерации требования справедливости и соразмерности, которые 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. Следует также учитывать отношение иностранного гражданина к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильём на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение (постановления

Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2023 года № 37-П и от 17 февраля 2016 года № 5-П, определение от 2 марта 2006 года № 55-О).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, установленное положениями части первой статьи 27 Федерального закона № 114-ФЗ регулирование запрета иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию имеет общий характер, а их применение требует баланса конституционно защищаемых ценностей, частных и публичных интересов в конкретном деле. Суды не просто осуществляют последующий контроль за законностью и обоснованностью решения административного органа о неразрешении въезда, но самостоятельно разрешают вопрос о необходимости, адекватности и пропорциональности данного запрета для конкретного иностранного гражданина в его конкретных обстоятельствах.

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела для того, чтобы дать правовую оценку принятому в отношении иностранного гражданина решению, является ли оно необходимым и соразмерным, или влечёт избыточное ограничение его прав и свобод, суды должны проверить, имеются ли существенные обстоятельства, которые препятствуют въезду иностранного гражданина в Российскую Федерацию, пребыванию и проживанию на её территории, исследовать и оценить фактические обстоятельства.

Как следует из материалов административного дела и содержания обжалуемых судебных актов, мер для полного и правильного установления всех фактических обстоятельств административного дела, их всестороннего исследования суды первой и апелляционной инстанций не приняли, кассационный суд допущенные нарушения не устранил.

Обосновывая вывод о незаконности оспариваемого решения фактом проживания на территории России семьи административного истца, суды не выясняли, когда его супруга, брак с которой зарегистрирован после запрета на въезд в Российскую Федерацию, стала российской гражданкой.

Между тем, как следует из свидетельства о рождении первого ребёнка в г. Москве 15 июня 2022 года, оба его родителя являлись иностранными гражданами (мать - Г. [ ] [ ] гражданка Украины, отец - М. [ ] [ ] гражданин Молдавии).

Суд первой инстанции, указав, что Мога С. с 5 августа 2023 года состоит на миграционном учёте по месту пребывания в Московской области, не выяснял, когда он въехал в Российскую Федерацию, где состоял на миграционном учёте до этой даты, несмотря на представленные в материалы административного дела документы о привлечении его к административной ответственности в другом субъекте Российской Федерации весной 2023 года.

Так, из письменных возражений ГУ МВД России по Ставропольскому краю на административный иск следует, что Мога С., находясь на территории Российской Федерации, осуществлял трудовую деятельность в 2016, 2017 и 2018 годах с оформлением патента на работу.

Однако данные сведения судом первой инстанции, судебной коллегией по административным делам Московского областного суда не проверялись,

как и причины осуществления трудовой деятельности в нарушение требований законодательства Российской Федерации, а также наличие обстоятельств, препятствующих административному истцу до принятия оспариваемого решения обратиться в уполномоченные органы за легализацией своего нахождения на территории Российской Федерации, платил ли Мога С. налоги, если работал по патенту.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению (пункты 2, 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении»).

Обжалуемые судебные акты приведённым положениям не соответствуют, судами допущены ошибки в применении норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход рассмотрения административного дела, следовательно, обжалуемые судебное решение, апелляционное и кассационное определения не могут быть признаны законными, подлежат отмене, административное дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Клинского городского суда Московской области от 22 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 1 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 июля 2024 года отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в Клинский городской суд Московской области.

Председательствующий

Судьи