



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-КА19-8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«12» июля 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Хегай Гульмиры Кужамкуловны на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2018 года по делу по административному исковому заявлению Хегай Гульмиры Кужамкуловны к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области о признании незаконным решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Хегай Г.К. – Трикуля П.С., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы представителя Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области Ивашечкиной С.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

гражданка Республики Узбекистан Хегай Г.К. обратилась в суд с административным иском к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской

области (далее – ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области) о признании незаконным решения о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации.

В обоснование своих требований заявитель сослалась на то, что состоит в браке с гражданином Российской Федерации, от брака имеют двоих детей, [] и [] года рождения, супруг является собственником земельного участка для строительства жилого дома в целях проживания семьи; оспариваемое решение о неразрешении Хегай Г.К. въезда на территорию Российской Федерации на срок 10 лет нарушает права ее и членов ее семьи на семейную жизнь.

Решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 25 января 2018 года административный иск удовлетворен и постановлено: «Признать незаконным и отменить решение Управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31 августа 2017 года о неразрешении въезда в Российскую Федерацию Хегай Г.К., [] года рождения, и исключить эти сведения из базы данных».

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2018 года решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 25 января 2018 года отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Определением судьи Санкт-Петербургского городского суда от 12 декабря 2018 года Хегай Г.К. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Хегай Г.К. просит об отмене апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2018 года.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 20 мая 2019 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Относительно доводов кассационной жалобы Главным управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области представлены письменные возражения.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права 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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

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

Статьей 5 названного федерального закона установлено, что срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных названным федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с данным федеральным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать 90 суток (пункт 1). Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного указанным федеральным законом или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, перечисленных в пункте 2 данной статьи (пункт 2).

Федеральным законом от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ, Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию») определено, что иностранный гражданин, уклоняющийся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 1 статьи 25.10).

Согласно подпункту 8 статьи 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехал из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью

экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину не разрешается в случае, если иностранный гражданин в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехал из Российской Федерации и находился в Российской Федерации непрерывно свыше 270 суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение 10 лет со дня выезда из Российской Федерации (подпункт 14 части 1 статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ).

Из материалов дела следует, что гражданка Республики Узбекистан Хегай Г.К., [REDACTED] года рождения, находилась на территории Российской Федерации с 2 октября 2011 года по 12 июля 2017 года, то есть свыше 270 суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации.

Решением УВМ ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 31 августа 2017 года на основании подпункта 14 части 1 статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» Хегай Г.К. не разрешен въезд на территорию Российской Федерации сроком на 10 лет до 12 июля 2027 года.

Разрешая дело и удовлетворяя административный иск, суд первой инстанции, установив факт нарушения Хегай Г.К. миграционного законодательства и наличие у административного ответчика правовых оснований для вынесения оспариваемого решения, исходил из причин превышения административным истцом срока пребывания на территории Российской Федерации, связанных с защитой интересов семьи и детей, один из которых является несовершеннолетним. Суд, приняв во внимание длительность периода разрыва семейных отношений, который может негативно сказаться на судьбе членов этой семьи, пришел к выводу о чрезмерном неоправданном вмешательстве в личную и семейную жизнь Хегай Г.К. со стороны государственных органов.

Отменяя решение районного суда и отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд апелляционной инстанции оценил нахождение административного истца на территории Российской Федерации без законных оснований свыше 5,5 лет как сознательное пренебрежительное отношение к законодательству Российской Федерации и пришел к выводу о соразмерности примененной административным ответчиком в отношении Хегай Г.К. меры ответственности в виде неразрешения въезда на территорию Российской Федерации допущенному ею нарушению миграционного законодательства.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такой вывод суда апелляционной инстанции находит ошибочным и основанным на неправильном применении норм материального права.

Пунктом 2 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в городе Риме 4 ноября 1950 года (далее также – Конвенция), установлено, что не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление права каждого на уважение его личной и семейной жизни, 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.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении 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» разъяснил, что, 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. 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 любом случае 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.

Изложенное полностью согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении 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 1 статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана», о том, что суды, рассматривая дела о нарушении иностранными гражданами режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, влекущем административное выдворение за ее пределы, должны учитывать обстоятельства, позволяющие надлежащим образом оценить соразмерность его последствий целям введения данной меры административной ответственности, в том числе длительность 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.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 55-О «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» содержатся аналогичные разъяснения, согласно которым, оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, а именно как административный проступок, и, следовательно, требующий 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.

В свою очередь, административный истец указывает, что ранее выехать из России в Республику Узбекистан одна с детьми не имела реальной возможности, поскольку единственным кормильцем в семье является супруг, гражданин Российской Федерации, жилья, социальных связей, работы в стране ее гражданства она не имеет, в связи с чем не может обеспечить своим детям достойного уровня жизни, необходимого нравственного и социального развития, дать образование. Несовершеннолетняя дочь Хегай Г.К. в настоящее время имеет гражданство Российской Федерации, посещает в Санкт-Петербурге школу; в случае невозможности участия административного истца в воспитании и уходе за ребенком, принимая во внимание постоянную занятость отца (супруга административного истца) на работе, дочь будет лишена достаточного внимания и помощи родителей.

При этом из материалов дела следует, что Хегай Г.К., проживая на территории Российской Федерации, занималась домашним хозяйством, воспитывала двоих детей, к административной и уголовной ответственности не привлекалась, ее супруг является гражданином Российской Федерации, зарегистрирован по месту жительства в Санкт-Петербурге, трудоустроен, является единственным кормильцем в семье, их несовершеннолетняя дочь посещает школу в Санкт-Петербурге с первого класса. Каких-либо отрицательно характеризующих административного истца сведений материалы настоящего административного дела не содержат.

При таких обстоятельствах, с учетом положений международных правовых актов, национального законодательства и приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации назначенную Хегай Г.К. меру ответственности за нарушение миграционного законодательства в виде неразрешения въезда в Российскую Федерацию на срок 10 лет нельзя признать необходимой и оправданной, соразмерной преследуемой цели защиты здоровья населения, прав и законных интересов других лиц при отсутствии факта угроз общественному порядку со стороны административного истца.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы суда апелляционной инстанции основанными на формальном установлении факта нарушения административным истцом в течение длительного времени срока пребывания на территории России без учета имеющих значение для правильного разрешения настоящего административного дела указанных обстоятельств, касающихся интересов семьи и несовершеннолетнего ребенка и негативных последствий длительного разрыва семейных отношений.

При таком положении принятый судом апелляционной инстанции судебный акт нельзя признать законным.

С учетом того, что судом апелляционной инстанции допущены ошибки в применении норм материального права, которые повлияли на исход рассмотрения дела, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2018 года подлежит отмене.

На основании изложенного, руководствуясь положениями части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

отменить апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2018 года, решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 25 января 2018 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи