



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КАД22-37-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 марта 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Ганбаровой Гызбас Севиндик кызы на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 23 марта 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2022 года по административному делу № 2а-1888/2021 по административному исковому заявлению Ганбаровой Г.С. кзы к ОМВД России по городскому округу Жуковский Московской области о признании незаконным решения от 26 июня 2019 года о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца Гараева О.А. оглы, поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения представителя ОМВД России по городскому округу Жуковский Московской области Сафоновой Ю.Б., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ганбарова Г.С. кызы, [REDACTED] года рождения, гражданка Республики Азербайджан, супруг которой умер [REDACTED] года в г. Ярославле и там же захоронен, согласно сведениям ФМС России АС ЦБДУИГ с июля 2011 года неоднократно въезжала на территорию Российской Федерации, в

том числе 1 октября 2014 года, где находилась непрерывно до 29 января 2018 года.

В Российской Федерации проживают взрослые дети Ганбаровой Г.С. кызы: дочь Г [] [] года рождения на основании выданного 19 февраля 2021 года вида на жительство, имеющая рождённых в г. Ярославле двух дочерей, [] года рождения, и, [] года рождения, гражданок Российской Федерации; сын Г [] [] года рождения, гражданин Российской Федерации

25 ноября 2019 года при въезде на территорию Российской Федерации для постоянного проживания, как указано в миграционной карте, Ганбарова Г.С. кызы узнала о принятии ОМВД России по городскому округу Жуковский Московской области в отношении её решения от 26 июня 2019 года о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации сроком до 29 января 2028 года (далее – Решение от 26 июня 2019 года, оспариваемое решение).

Указанное решение принято на основании подпункта 14 части 1 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) в связи с тем, что Ганбарова Г.С. кызы в нарушение установленного статьей 5 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 115-ФЗ) требования в период своего пребывания находилась в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания и не выехала своевременно из страны.

Считая Решение от 26 июня 2019 года неправильным, Ганбарова Г.С. кызы обратилась в суд с административным иском о признании его незаконным и об его отмене.

Решением Жуковского городского суда Московской области от 23 декабря 2021 года административный иск удовлетворён.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 23 марта 2022 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2022 года, названный судебный акт отменён, принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, административный истец просит апелляционное и кассационное определения отменить, признать оспариваемое решение незаконным.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано, определением от 16 февраля 2023 года кассационная жалоба с делом 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).

Судебная коллегия считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций допущены такого рода нарушения норм материального права.

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 том числе в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом № 115-ФЗ.

Согласно статье 5 названного закона, по общему правилу, срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, а также в случае, если такой срок не продлён в соответствии с данным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации не может превышать девяносто суток (абзац второй пункта 1); временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из страны по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного этим законом или международным договором Российской Федерации (пункт 2).

Вопросы выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, в том числе иностранных граждан, урегулированы Федеральным законом № 114-ФЗ.

В силу подпункта 14 части 1 статьи 27 поименованного закона въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину не разрешается в течение десяти лет со дня выезда из Российской Федерации в случае, если он в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехал из Российской Федерации и находился в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в стране.

Суд первой инстанции, разрешая административный спор, установив, что дети Ганбаровой Г.С. кызы длительное время проживают на территории Российской Федерации, являются российскими гражданами, пришёл к выводу об обоснованности заявленных требований и признал незаконным

оспариваемое решение, сделал заключение о чрезмерном ограничении права административного истца на уважение семейной жизни и несоразмерности тяжести совершённого проступка.

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции, исходил из того, что Ганбарова Г.С. кзы длительное время пребывала на территории Российской Федерации без законных оснований, доказательств о невозможности покинуть Российскую Федерацию в установленный законом срок, не представила, что свидетельствует о пренебрежительном отношении к законодательству Российской Федерации.

Однако позицию судов апелляционной и кассационной инстанций нельзя признать правильной, поскольку нормы материального права, регулирующие возникшие отношения, применены без учёта их толкования Конституционным Судом Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации 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, обеспечения обороны страны и безопасности государства), являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели) (часть 1 статьи 27, часть 3 статьи 55).

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

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что, оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, и, следовательно, 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 причинённого ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

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, обеспеченность жильём на территории Российской Федерации, обращение о приёме в российское гражданство. Уполномоченные органы обязаны избегать формального подхода при рассмотрении вопросов, касающихся в том числе и неразрешения въезда в Российскую Федерацию (постановление

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

Таким образом, необходимость ограничения прав и свобод человека должна быть обоснована установленными фактическими обстоятельствами. Ограничение прав и свобод человека допускается лишь в том случае, если имеются относимые и достаточные основания для такого ограничения при условии соблюдения баланса 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.

В определении от 4 июня 2013 года № 902-О Конституционный Суд Российской Федерации, следуя ранее высказанным правовым позициям, подчеркнул, что относительно прав иностранных граждан не исключается необходимость из гуманитарных соображений учитывать семейное положение и другие чрезвычайные, заслуживающие внимания обстоятельства при решении вопроса как о необходимости депортации из Российской Федерации, так и о временном проживании на её территории.

Между тем, как усматривается из обжалуемых судебных актов, суды, сославшись на отсутствие сведений об уважительных причинах нахождения административного истца после истечения срока законного пребывания на территории Российской Федерации и обстоятельств, объективно препятствующих ей покинуть территорию страны, расценили её поведение как сознательное пренебрежительное отношение к законодательству Российской Федерации, сделали вывод о соразмерности применённой административным ответчиком меры ответственности в виде неразрешения въезда на территорию Российской Федерации, расценив оспариваемое решение как адекватную меру реагирования государства на поведение Ганбаровой Г.С. кызы, оставили без правовой оценки то обстоятельство, что запрет на въезд в Российскую Федерацию в течение длительного времени применён в отношении женщины, дети и внуки которой являются российскими гражданами, при отсутствии с её стороны угрозы общественному порядку и общественной безопасности.

Судебная коллегия считает заслуживающим внимание факт захоронения умершего в 2013 году супруга Ганбаровой Г.С. кызы в г. Ярославле, где проживали и проживают в настоящее время близкие родственники административного истца, с которыми ввиду запрета на въезд она лишена возможности личного общения.

Суд апелляционной инстанции, признавая оспариваемое решение законным, не нарушающим законных прав административного истца, в нарушение статьи 311 Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации, устанавливающей требования к принимаемому судом апелляционной инстанции по результатам рассмотрения апелляционной жалобы судебному акту, не указал мотивы, по которым отклонил положенные в основу решения суда первой инстанции не опровергнутые административным ответчиком обстоятельства о том, что Ганбарова Г.С. кызы вместе с семьёй приехала из Республики Азербайджан и проживала в Российской Федерации с середины 1990-х годов, в связи с состоянием здоровья не работает, материально обеспечивает её сын, вместе с которым она проживает на территории Российской Федерации.

Суд кассационной инстанции не устранил допущенные судебной коллегией по административным делам Московского областного суда нарушения норм процессуального права, указав на отсутствие полномочий по переоценке доказательств.

Однако, при таких фактических обстоятельствах дела, подтверждённых материалами дела, правильного истолкования судом первой инстанции подлежащего применению к возникшим правоотношениям закона с учётом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, у суда апелляционной инстанции отсутствовали предусмотренные статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства основания для отмены судебного акта, которым Решение от 26 июля 2019 года признано незаконным.

Таким образом, неправильное применение судом апелляционной инстанции норм материального права и нарушение норм процессуального права привели к принятию незаконных апелляционного и кассационного определений, которые подлежат отмене, как нарушающие право имеющей зрелый возраст Ганбаровой Г.С. кызы на семейную жизнь со своими детьми, на посещение места захоронения своего супруга.

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

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 23 марта 2022 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2022 года отменить, оставить в силе решение Жуковского городского суда Московской области от 23 декабря 2021 года.

Председательствующий

Судьи