



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 84-КАД23-1-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 апреля 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Син Чжэньли на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 года по административному делу № 2а-410/2022 по административному исковому заявлению Син Чжэньли к Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Новгородской области (далее - Управление МВД России по Новгородской области) о признании незаконным решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, о возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца Балиховой О.В., возражения представителя Управления МВД России по Новгородской области Торгушиной Н.В. относительно доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

гражданка Китая Син Чжэньли, [REDACTED] года рождения, с 1999 года неоднократно въезжала на территорию Российской Федерации с целью работать по найму.

На основании общегражданского заграничного паспорта, миграционной карты, многократной обыкновенной рабочей визы, разрешения на трудовую деятельность Син Чжэньли состоит на миграционном учёте в Новгородской области.

18 марта 2022 года Управлением по вопросам миграции УМВД России по Новгородской области на имя Син Чжэньли оформлено разрешение на работу сроком действия с 1 апреля 2022 года по 31 марта 2023 года.

В связи с неоднократным в период с июня 2019 года по декабрь 2021 года привлечением Син Чжэньли к административной ответственности за превышение установленной скорости 25 марта 2022 года решением Управления МВД России по Новгородской области ей закрыт въезд в Российскую Федерацию сроком на три года до 31 января 2025 года (далее - Решение); разрешение на работу аннулировано.

Считая Решение незаконным, Син Чжэньли обратилась в суд с административным иском, в обоснование которого указала, что более 20 лет проживает на территории Российской Федерации, занималась бизнесом, являлась учредителем юридических лиц, исправно платила налоги; административные правонарушения, за которые она привлечена к административной ответственности как собственник транспортного средства, не совершала; в силу возраста проживает одной семьёй с дочерью и зятем, гражданами Китая, которые работают на территории Российской Федерации, имеют в собственности жилое помещение на её территории.

Решением Чудовского районного суда Новгородской области от 14 июня 2022 года в удовлетворении административного иска отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 16 ноября 2022 года названный судебный акт отменён, Решение о неразрешении Син Чжэньли въезда в Российскую Федерацию признано незаконным.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 года апелляционное определение отменено, оставлено в силе судебное решение.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Син Чжэньли просит кассационное определение отменить, апелляционное определение оставить в силе.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 октября 2023 года дело истребовано, определением от 11 марта 2024 года кассационная жалоба с административным делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены 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, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее - КАС РФ).

Такие нарушения судом кассационной инстанции допущены.

Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом (часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» установил, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину может быть не разрешён в случае, если он неоднократно (два и более раз) в течение трёх лет привлекался к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации (подпункт 4 статьи 26).

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил исключительно из факта неоднократного привлечения Син Чжэньли к административной ответственности, указал, что совершение административных правонарушений в области безопасности дорожного движения после принятия в отношении её мер административного реагирования свидетельствует об игнорировании административным истцом установленного в Российской Федерации правопорядка, об устойчивом противоправном поведении, повлёкшем для неё негативные последствия.

Наличие у Син Чжэньли родственников - иностранных граждан, проживающих на законных основаниях на территории Российской Федерации, а также статуса учредителя юридического лица судом не признаны доказательствами устойчивых социальных связей с Российской Федерацией, а также основанием для признания необоснованным Решения, которое, по мнению суда, согласуется с принципами справедливости и соразмерности установленного ограничения за совершённые правонарушения.

Такие выводы судебная коллегия по административным делам Новгородского областного суда признала неправильными, как не основанные на фактических обстоятельствах дела, пришла к заключению, что Решение принято при наличии формальных предусмотренных законом оснований, но при этом является чрезмерным ограничением прав Син Чжэньли.

Кассационный суд отменил апелляционное определение, как незаконное, усмотрев противоречие изложенных в нём выводов нормам материального и процессуально права, посчитав, что в нарушение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях суд апелляционной инстанции установил факт выбытия транспортного средства, на котором совершены административные правонарушения, из владения Син Чжэньли и фактически признал её невиновной в совершении правонарушений, неправомерно применил в качестве доказательств материалы из возбуждённого по заявлению Син Чжэньли уголовного дела, которые отсутствовали на день вынесения решения суда, и по которому судебные постановления не выносились.

Между тем выводы суда кассационной инстанции являются результатом переоценки установленных судом апелляционной инстанции обстоятельств, основаны на неправильном применении норм материального права и сделаны в нарушение норм процессуального права.

Согласно пункту 7 статьи 6, статье 14, части 1 статьи 63 КАС РФ достижение задач административного судопроизводства невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия его сторон при активной роли суда.

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.

При рассмотрении дела в суде первой инстанции, настаивая на удовлетворении заявленных требований, Син Чжэньли пояснила, что административные правонарушения, за которые она привлечена к административной ответственности, не совершала, управлять транспортным средством не умеет, водительское удостоверение никогда не получала; транспортное средство, обозначенное в постановлениях о привлечении к административной ответственности, было из её владения, в связи с чем ею было подано заявление в полицию. Указывала, что данные обстоятельства административным ответчиком при принятии оспариваемого решения учтены не были.

В нарушение требований процессуального закона суд первой инстанции эти доводы оставил без правовой оценки.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе и возражениях относительно её; оценивает имеющиеся в административном деле, а также дополнительно представленные доказательства (части 1 и 2 статьи 308 КАС РФ).

В целях устранения допущенных судом первой инстанции процессуальных нарушений и проверки доводов административного истца судебная коллегия по административным делам Новгородского областного суда истребовала из Следственного управления УМВД по Василеостровскому району города Санкт-Петербурга копии материалов уголовного дела.

Исследовав представленные документы, суд апелляционной инстанции установил, что 3 октября 2018 года транспортное средство марки FIAT DUCATO, собственником которого является Син Чжэньли, на основании договора передано в аренду Я [] с последующим его выкупом, что подтверждается актом приёма-передачи автомобиля.

Решением Красносельского районного суда Санкт-Петербурга от 28 января 2020 года удовлетворены требования ПАО Банк «ВВБ» в лице конкурсного управляющего государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» к М [] Я [] и Син Чжэньли о

взыскании задолженности по кредитному договору, обращено взыскание на принадлежащий Син Чжэньли автомобиль FIAT DUCATO.

13 декабря 2020 года от имени Син Чжэньли заключён договор купли-продажи названного автомобиля с С [REDACTED]

22 марта 2022 года административным истцом на имя начальника 78 отдела полиции УМВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области подано заявление о неправомерном завладении М [REDACTED] автомобилем без цели хищения.

15 июля 2022 года Син Чжэньли обратилась в 16 отдел полиции УМВД России по Василеостровскому району города Санкт-Петербурга с заявлением о противоправных действиях в отношении её автомобиля гражданина Н [REDACTED] в ходе проверки которого проведено почерковедческое исследование.

3 августа 2022 года эксперт сделал заключение, что в договоре купли-продажи транспортного средства от 13 декабря 2020 года расшифровка рукописного текста подписи Син Чжэньли выполнена вероятно иным лицом.

7 октября 2022 года Следственным управлением УМВД по Василеостровскому району города Санкт-Петербурга в отношении неустановленного лица возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 3 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации, по которому Син Чжэньли признана потерпевшей по делу, Н [REDACTED] допрошен в качестве подозреваемого.

Названные выше фактические обстоятельства и подтверждающие их доказательства суд апелляционной инстанции оценил по правилам статьи 84 КАС РФ и сделал вывод, что само по себе наличие вступивших в законную силу постановлений о привлечении Син Чжэньли к административной ответственности за превышение скорости движения при установленной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях опровержимой презумпции вины в их совершении собственника транспортного средства (примечание к статье 1.5) не свидетельствует о проявлении крайне пренебрежительного отношения Син Чжэньли к законодательству Российской Федерации.

Действия суда апелляционной инстанции согласуются с разъяснениями, содержащимися в абзаце третьем пункта 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 года № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», согласно которым судам следует учитывать, что вопрос о том, могли ли доказательства быть представлены лицами, участвующими в деле, в суд первой инстанции, не имеет правового значения, если доказательства необходимы для принятия законного и обоснованного решения и в связи с этим подлежали истребованию судом первой инстанции по своей инициативе независимо от волеизъявления участников спора.

Таким образом, в ходе апелляционного рассмотрения настоящего административного дела суд в соответствии с требованиями КАС РФ и

разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации истребовал доказательства в целях всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при разрешении административного спора.

При таких данных является незаконным вывод кассационного суда о том, что оценив доказательства, которые не были предметом проверки суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции нарушил процессуальный закон.

Конституция Российской Федерации каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, гарантирует право свободно передвигаться, выбирать место жительства; любое ограничение прав и свобод человека должно 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, то есть пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели (часть 1 статьи 27).

Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что, суды, рассматривая дела, связанные с запретом иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию, не просто осуществляют последующий контроль за законностью и обоснованностью решения административного органа, а самостоятельно разрешают вопрос о необходимости, адекватности и пропорциональности данного запрета для конкретного иностранного гражданина в его конкретных обстоятельствах (постановление от 7 июля 2023 года № 37-П).

Суды должны учитывать обстоятельства, касающиеся длительности проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, наличие у него постоянно проживающих в Российской Федерации членов семьи, социальных и иных связей с Российской Федерацией, жилого помещения для проживания на её территории, дохода, отношение к уплате российских налогов, а также обязаны исследовать фактические обстоятельства по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы. Ограничение суда исполнением одних лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений искажают суть правосудия (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 17 февраля 2016 года № 5-П, от 30 июня 2021 года № 31-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 55-О).

Суд апелляционной инстанции приведённые выше требования закона и толкование правовых норм Конституционным Судом Российской Федерации принял во внимание, отметив, что подпункт 4 статьи 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не предусматривает безусловный отказ в выдаче разрешения на

въезд в Российскую Федерацию гражданину в случае неоднократного (два и более раза) привлечения к административной ответственности.

Необходимость ограничения прав и свобод человека должна быть обоснована исходя из установленных фактических обстоятельств, допускается лишь при условии доказанности относимых и достаточных оснований для такого ограничения, при соблюдении баланса между законными интересами лица, права и свободы которого ограничиваются, и законными интересами иных лиц, государства, общества.

Судебная коллегия по административным делам Новгородского областного суда, проверяя необходимость и соразмерность оспариваемого решения, исследовала и оценила реальные обстоятельства проживания административного истца на территории Российской Федерации, сделала правильный вывод, что в данном конкретном случае запрет на въезд в Российскую Федерацию, хотя и принят административным ответчиком при наличии формальных предусмотренных законом оснований, однако чрезмерно ограничивает права Син Чжэньли на уважение частной жизни и несоразмерен тяжести и характеру вменённых ей административных правонарушений, в силу чего не может быть признан законным.

Позиция суда апелляционной инстанции основана на правильном применении норм материального и процессуального права, следовательно, у кассационного суда оснований для отмены апелляционного определения и оставления в силе решения суда первой инстанции не имелось.

Допущенные кассационным судом нарушения норм права могут быть устранены только путём отмены кассационного определения. Апелляционное определение подлежит оставлению в силе.

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

определила:

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 июня 2023 года отменить, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 16 ноября 2022 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи