



## САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОРОДСКОЙ СУД

Рег.№33а-11377/2018

Судья: Яковлева М.О.

### АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург

30 мая 2018 года

Судебная коллегия по административным делам  
Санкт-Петербургского городского суда в составе:

председательствующего	Ивановой Ю.В.
судей	Ильичёвой Е.В., Чуфистова И.В.
при секретаре	Чернышове А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании 30 мая 2018 года административное дело №2а-3299/17 по апелляционной жалобе Аллаберганова Азиза Атахоновича на решение Смольнинского районного суда Санкт-Петербурга от 10 июля 2017 года по административному исковому заявлению Аллаберганова Азиза Атахоновича к Главному Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области, заместителю начальника Управления по вопросам миграции Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области Хлусову Михаилу Васильевичу о признании незаконным решения и об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, о признании незаконным бездействия по ненаправлению решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Заслушав доклад судьи Ивановой Ю.В., выслушав объяснения административного истца Аллаберганова А.А., представителя административного истца Комаровой В.И., действующей на основании доверенности от 21 октября 2016 года сроком на 3 года, представителя административного ответчика Красновой Е.И., действующей на основании доверенности 05 января 2018 года сроком по 31 декабря 2018 года, судебная коллегия

**У С Т А Н О В И Л А:**

235

Аллаберганов Азиз Атахонович, уточнив в порядке статьи 46 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования, обратился в Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга с административным иском, в котором просил:

-признать незаконным и отменить решение Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области) о неразрешении въезда в Российскую Федерацию от 12 октября 2016 года,

-признать незаконным бездействие заместителя начальника Управления внутренних дел Главного управления Министерства внутренних дел России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Хлусова М.В., выразившееся в не направлении решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию от 12 октября 2016 года (л.д.49-53).

В обоснование заявленных требований Аллаберганов А.А. указал, что решением УВМ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 12 октября 2016 года ему не разрешен въезд в Российскую Федерацию в связи с совершением административных правонарушений. Решение, по мнению административного истца, является незаконным, так как постановления о привлечении к административной ответственности являются незаконными, поскольку административных правонарушений не совершал; ранее совершенные правонарушения, послужившие основанием для принятия решения УФМС России по Брянской области о неразрешении ему въезда в Российскую Федерацию от 7 августа 2013 года, не могли быть учтены при принятии нового решения о неразрешении въезда от 12 октября 2016 года в связи с его отменой 3 марта 2016 года; заместитель начальника Хлусов М.В. совершил бездействие, не направив в его адрес копию решения от 12 октября 2016 года. При принятии решения не было учтено, что административный истец получает высшее образование и имеет в отношении граждан Российской Федерации обязательства, исполнение которых за пределами страны будет затруднительно (л.д.49-53).

Решением Смольнинского районного суда Санкт-Петербурга от 10 июля 2017 года Аллаберганову А.А. отказано в удовлетворении требований (л.д.144-152).

В апелляционной жалобе Аллаберганов А.А. просит решение отменить. В обоснование доводов апелляционной жалобы указал, что суд пришел к необоснованному выводу о совершении им административных правонарушений (л.д.207-212).

Административный ответчик Хлусов М.В. в судебное заседание не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещен надлежащим образом посредством факсимильной связи, об отложении де-



ла не просил и документы об уважительной причине неявки не представил.

Неявка в судебное заседание административного ответчика Хлусова М.В. не препятствует рассмотрению дела, и судебная коллегия полагает возможным в соответствии с частью 6 статьи 226, частью 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации рассмотреть дело в его отсутствие.

Выслушав административного истца и его представителя, поддержавших доводы апелляционной жалобы, и представителя административного ответчика ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, возражавшего против доводов апелляционной жалобы, проверив материалы дела и исследовав новые доказательства, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражения на апелляционную жалобу, судебная коллегия приходит к следующему.

Согласно части 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Судом первой инстанции установлено и подтверждается материалами дела, что Аллаберганов Азиз Атахонович, 3 июля 1983 года рождения, является гражданином Республики Узбекистан (л.д.12).

Решением ГУ МВД России по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 12 октября 2016 года на основании подпункта 4 статьи 26 Федерального закона от 15 августа 1996 года №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» Аллаберганову А.А. закрыт въезд в Российскую Федерацию сроком на 3 года до 28 июня 2019 года в связи с привлечением его к административной ответственности 17 июня 2016 года и 11 февраля 2016 года (л.д.59).

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1).

При этом данные права в силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

230

Указанное право государства является одним из основных признаков суверенитета Российской Федерации. Данные положения в полной мере соответствуют нормам международного права, согласно которым каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом, необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными нормами международного права (статья 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней).

Согласно статье 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации 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.

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 указанного Федерального закона иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии с пунктом 4 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 он два и более раза в течение трех лет привлекался к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, за исключением случаев, когда федеральным законом предусмотрен запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина после однократного совершения им административного правонарушения на территории Российской Федерации.

По смыслу указанной нормы права, установление запрета на въезд в Российскую Федерацию может быть произведено при установлении фактов неоднократного привлечения к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Феде-



рации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, независимо от состава административного правонарушения.

Из материалов дела следует, что в период с 23 июля 2011 года по 17 июня 2016 года в отношении Аллаберганова А.А. вынесено 34 постановления о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения (л.д.61-63).

Вместе с тем, основанием для принятия ГУ МВД России по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области решения от 12 октября 2016 года послужили только два постановления о привлечении Аллаберганова А.А. к административной ответственности: от 11 февраля 2016 года и 17 июня 2016 года, из которых следует, что 11 февраля 2016 года Аллаберганов А.А. управлял транспортным средством с превышением установленной скорости движения, что было зафиксировано работающим в автоматическом режиме специальным техническим средством, имеющим функцию фотосъемки, а 17 июня 2016 года, управляя транспортным средством, не уступил дорогу пешеходам, переходящим проезжую часть дороги по нерегулируемому пешеходному переходу (л.д.72-76).

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 61 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являющиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, организации, лица, изменяя таким образом основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия.

Также судебная коллегия учитывает, что в постановлении от 11 февраля 2016 года отсутствуют сведения о вручении указанного постановления административному истцу (л.д.72).

Кроме того, как следует из паспорта Аллаберганова А.А. №АА7668120, выданного 13 ноября 2014 года сроком действия до 12 ноября 2024 года, административный истец въехал в Российскую Федерацию 21 марта 2016 года и выехал 7 мая 2016 года, затем въехал 7 мая 2016 года и выехал 20 июля 2016 года, вновь въехал 20 июля 2016 года и выехал 6 августа 2016 года, и вновь въехал 6 августа 2016 года (л.д.15-16).

Таким образом, на дату вменяемого административному истцу административного правонарушения- 11 февраля 2016 года Аллаберганов А.А. отсутствовал на территории Российской Федерации.

Из объяснений Аллаберганова А.А. следует, что на время своего отсутствия в Российской Федерации принадлежащее ему транспортное

240

средство было передано по доверенности другому лицу, а после приезда в Санкт-Петербург продано.

Согласно постановлению по делу об административном правонарушении от 11 февраля 2018 года оно вынесено по обстоятельствам совершения административного правонарушения, зафиксированного работающим в автоматическом режиме специальным техническим средством, имеющим функцию фотосъемки.

При этом, постановление оформляется на лицо или организацию, на которых зарегистрировано транспортное средство, без установления личности водителя.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции пришел к выводу, что поскольку административный истец не оспорил вынесенные в отношении него постановления об административных правонарушениях, то основания для отмены решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию отсутствуют.

Судебная коллегия не может согласиться с выводами суда.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении №1774-О от 16 июля 2015 года, порядок фиксации административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами не освобождает уполномоченные органы, включая суды, при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения в случае их фиксации специальными техническими средствами от соблюдения требований статей 24.1 «Задачи производства по делам об административных правонарушениях», 26.11 «Оценка доказательств» КоАП Российской Федерации и других статей данного Кодекса, направленных на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств и справедливого разрешения дел об административных правонарушениях.

Исходя из общих принципов права, установление ответственности за нарушение порядка пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации и, соответственно, конкретной санкции, ограничивающей конституционные права граждан, должно отвечать требованиям справедливости, соразмерности конституционно закрепленным целям (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), а также отвечать характеру совершенного деяния. Данный вывод корреспондирует международно-правовым предписаниям, согласно которым каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом, необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения



справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными нормами международного права (пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней).

Оценивая нарушение тех или иных правил пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации как противоправное деяние, и, следовательно, требующее применения мер государственного принуждения, в том числе в виде высылки за пределы Российской Федерации или неразрешении въезда в Российскую Федерацию, 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.

Указанное право государства является одним из основных признаков суверенитета Российской Федерации. Данные положения в полной мере соответствуют нормам международного права, согласно которым каждый человек при осуществлении своих прав и свобод должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом, необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными нормами международного права (статья 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней).

В постановлении от 17 февраля 2016 года № 5-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что 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 в том числе и неразрешения въезда в Российскую Федерацию.

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» разъяснено, 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. 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 Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 02 марта 2006 года № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тогуа 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



24

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 соответствии с правовой позицией, изложенной в Постановлении № 5-П от 17 февраля 2016 года Конституционного Суда Российской Федерации, когда речь идет об институтах, связанных с прекращением пребывания или проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, в том числе об административном выдворении за ее пределы, 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.

Принимая во внимание обстоятельства дела и 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, судебная коллегия приходит к выводу о том, оспариваемое административным истцом решение от 12 октября 2016 года не отвечает принципу справедливости и соразмерности установленного ограничения выявленному нарушению, и противоречит нормам действующего законодательства, принятым решением о неразрешении въезда в Российскую Федерацию созданы препятствия для реализации прав и свобод Аллаберганова А.А.

Суд первой инстанции не учел вышеизложенное, а потому состоявшееся по делу решение в части отказа в удовлетворении административного иска о признании незаконным решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, как не соответствующее части 1 статьи 176 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не может быть признано законным и подлежит отмене с вынесением по делу нового решения об удовлетворении требований в указанной части.

Административный иск в части признания незаконным бездействия заместителя начальника Управления по вопросам миграции ГУ МВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области Хлусова М.В., выразившееся в не направлении административному истцу решения о

неразрешении въезда в Российскую Федерацию от 12 октября 2016 года, обоснованно оставлен судом первой инстанции без удовлетворения, поскольку в соответствии с пунктом 5 Правил принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 года № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства», иностранному гражданину или лицу без гражданства, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда, вручается или направляется уведомление о принятом решении, а не решение. При этом в случае невозможности установления фактического местонахождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда, уведомление о принятом в отношении них решении о неразрешении въезда не направляется (не вручается).

В нарушение части 1 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административный истец не представил доказательств того, что административный ответчик располагал сведениями о его местонахождении.

Руководствуясь статьёй 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

**О П Р Е Д Е Л И Л А:**

Решение Смольнинского районного суда Санкт-Петербурга от 10 июля 2017 года отменить в части.

Принять по делу новое решение.

Признать незаконным решение Главного Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 12 октября 2016 год о неразрешении Аллаберганову Азизу Атахоновичу, 3 июля 1983 года рождения, гражданину Республики Узбекистан, въезда в Российскую Федерацию, сроком на 3 года до 28 июня 2019 года.

В остальной части решение Смольнинского районного суда Санкт-Петербурга оставить без изменения, апелляционную жалобу Аллаберганова Азиза Атахоновича - без удовлетворения.

Председательствующий:

Судьи:

The block contains handwritten signatures in blue ink. One signature is clearly legible as 'Иванов Иван Иванович'. Below it are two more signatures, one of which appears to be 'Александр Александрович'. To the right of the signatures is a blue circular official seal of the court, with text around the perimeter that is partially obscured but includes 'Судья' and 'Смольнинский районный суд Санкт-Петербурга'.