



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Федеративной Республики Нигерия Акинеми Муджиба Джунаида

город Санкт-Петербург

7 июля 2023 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Федеративной Республики Нигерия М.Д.Акинеми. Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.В.Мельникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданин Федеративной Республики Нигерия М.Д.Акинеми оспаривает конституционность подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в силу которого въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если они в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение десяти лет со дня выезда из Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, вступившим в законную силу постановлением Прикубанского районного суда города Краснодара от 20 декабря 2020 года М.Д.Акинеми был привлечен к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1<sup>1</sup> статьи 18.8 КоАП Российской Федерации и выразившееся в превышении им законного срока пребывания в Российской Федерации в девяносто суток суммарно в течение календарного периода в сто восемьдесят суток, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере двух тысяч пятисот рублей. Суд не назначил наказание, предусмотренное санкцией данной статьи в качестве обязательного и состоящее в административном выдворении за пределы Российской Федерации, поскольку, когда рассматривалось дело, принятие решений об административном

выдворении иностранных граждан было приостановлено Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (в редакции от 15 декабря 2020 года).

Впоследствии на основании оспариваемого законоположения ГУ МВД России по Краснодарскому краю в отношении М.Д.Акинеми было принято решение о неразрешении ему въезда в Российскую Федерацию сроком до 12 июня 2031 года в связи с превышением допустимого срока пребывания в Российской Федерации в период с 26 июля 2018 года по 14 марта 2020 года (пятьсот девяносто восемь суток). М.Д.Акинеми, находясь за пределами Российской Федерации, обратился в Первомайский районный суд города Краснодара с административным иском, требуя признать это решение незаконным и утверждая, что ГУ МВД России по Краснодарскому краю не были учтены значимые для дела фактические обстоятельства, в том числе наличие у М.Д.Акинеми жены (гражданки Российской Федерации) и ребенка, единственным кормильцем которых он является. Решением названного суда, оставленным без изменения апелляционным определением Краснодарского краевого суда и кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции, в удовлетворении иска отказано. Суды указали, что совершенное М.Д.Акинеми нарушение миграционного законодательства существенно по своему характеру, статья 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» по способу выражения является императивной, а само по себе наличие у М.Д.Акинеми членов семьи, живущих в Российской Федерации, не влечет безусловного признания решения о неразрешении въезда нарушающим его право на уважение личной и семейной жизни. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации отказано в передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам этого суда.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение, не позволяя уполномоченным органам государственной власти Российской Федерации при вынесении решения о неразрешении иностранному гражданину въезда в Российскую Федерацию принять во внимание наличие у него близких семейных связей с проживающими в Российской Федерации лицами, противоречит статьям 2, 38 и 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является подпункт 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования на его основании решается вопрос о неразрешении въезда в Российскую Федерацию сроком на десять лет иностранному гражданину, имеющему семью в Российской Федерации, в связи с превышением им законного срока пребывания в Российской Федерации, когда при привлечении его к административной ответственности за это превышение к нему не было применено наказание в виде административного выдворения.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в России как правовом государстве, чья обязанность – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека (статьи 1 и 2), иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором (статья 62, часть 3). Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, такие случаи, по смыслу приведенных конституционных норм во взаимосвязи с положениями главы 2 Конституции Российской Федерации о правах и свободах, касаются лишь тех прав и обязанностей, которые возникают и осуществляются в силу особой связи между страной и ее гражданами (Постановление от 17 февраля 1998 года № 6-П; определения от 30 сентября 2010 года № 1244-О-О, от 4 июня 2013 года № 902-О, от 20 мая 2021 года № 884-О и др.). Так, право на

беспрепятственный въезд в Россию закреплено только за ее гражданами, а право свободно передвигаться по ее территории, выбирать место пребывания и жительства – лишь за теми, кто законно находится в России (статья 27 Конституции 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, вытекает, что государство в силу предписаний Конституции Российской Федерации и соотносимых с ними положений международно-правовых актов вправе – при неукоснительном соблюдении конституционных требований – использовать законные средства, которые позволяли бы, следуя правомерным целям миграционной политики, определить правовой режим пребывания и проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, 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.

Вместе с тем согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (статья 23, часть 1), материнство и детство, семья находятся под защитой государства (статья 38, часть 1), дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России, в которой обеспечивается приоритет семейного воспитания (статья 67<sup>1</sup>, часть 4). Данные конституционные положения распространяют свое действие как на российских граждан, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства. Следовательно, на территории Российской Федерации лицам, не состоящим в ее гражданстве, должна быть обеспечена возможность реализации указанных прав и свобод, в том числе их государственная и

судебная защита (статья 17, часть 1; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1; статья 45; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивал, что, хотя семья и семейная жизнь находятся под защитой Конституции Российской Федерации и международных договоров, данные ценности не имеют безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не дает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действенных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений и практике уклонения от ответственности (определения от 5 марта 2014 года № 628-О, от 19 ноября 2015 года № 2667-О и др.). В то же время в силу конституционного принципа приоритета прав и свобод человека в правовом и социальном государстве на законодателя – даже в условиях предоставления ему широкой дискреции при регулировании в названной сфере – лежит обязанность установить процедуры, позволяющие при вынесении решений по миграционным вопросам учитывать, среди прочего, гуманитарные соображения и необходимость баланса частных и публичных интересов, а правоприменители, включая суды, должны обеспечивать соразмерность принимаемых мер, исходя из их места и взаимосвязи в системе правового регулирования (Постановление от 6 октября 2022 года № 41-П).

3. Согласно статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» законно находящиеся в Российской Федерации иностранные граждане подразделяются на категории: временно пребывающие – находящиеся в Российской Федерации на основании визы или прибывшие в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, либо временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, либо свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, либо удостоверение беженца, либо свидетельство о предоставлении временного

убежища на территории Российской Федерации, но не имеющие вида на жительство, разрешения на временное проживание или разрешения на временное проживание в целях получения образования; временно проживающие – получившие разрешение на временное проживание или разрешение на временное проживание в целях получения образования; постоянно проживающие – получившие вид на жительство. От принадлежности к той или иной категории зависят срок пребывания и проживания лица в Российской Федерации, условия выбора места для этого, круг прав и обязанностей, связанных с пребыванием и проживанием в стране.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, находящегося в Российской Федерации на основании визы, определяется, как следует из пункта 1 статьи 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», сроком действия выданной ему визы. При этом отсутствие у иностранного гражданина вида на жительство или иного документа, который предоставлял бы право на непрерывное нахождение на территории страны в течение продолжительного периода, предполагает наличие некоторого интервала между посещениями им Российской Федерации.

В целях соблюдения установленных сроков пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации действующим законодательством предусматриваются – наряду с административной ответственностью (статья 18.8 КоАП Российской Федерации) – и иные меры принуждения. Так, согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» пребывание в Российской Федерации свыше разрешенного срока влечет в зависимости от длительности такого превышения неразрешение въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию на три, пять и десять лет со дня выезда из нее (подпункты 12–14 части первой статьи 27).

4. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 6 октября 2022 года № 41-П уже обращался к вопросу о конституционности порядка применения к иностранному гражданину, превысившему срок

пребывания в Российской Федерации, неразрешения въезда (далее также – запрета на въезд) в страну. Правовые позиции, в нем изложенные, сводятся к следующему:

запрет на въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию хотя и может быть последствием наложения на него меры ответственности в виде административного выдворения, но по своей правовой природе является мерой принуждения, не тождественной привлечению к ответственности за административное правонарушение в сфере миграционного законодательства и не обусловленной применением или неприменением санкции в виде административного выдворения за пределы страны;

запрет на въезд как мера принуждения имеет целью предупредить совершение иностранным гражданином, находящимся за пределами Российской Федерации, новых правонарушений, а потому не может быть увязан с производством в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе с необходимостью привлечь виновного к административной ответственности; при этом для принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию уполномоченный орган должен установить и оценить семейное положение иностранного гражданина и последствия такого решения для его семейной жизни;

при проверке судом законности и обоснованности решения о неразрешении въезда не могут быть оставлены без внимания и те выводы и оценки, которые сделал суд во вступившем в законную силу постановлении по делу об административном правонарушении и которые касаются исследованных данных о личности иностранного гражданина, о его семейном положении, а также о недопустимости назначения такого вида наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации (притом что за соответствующее правонарушение оно согласно части 1<sup>1</sup> статьи 18.8 КоАП Российской Федерации должно назначаться обязательно), с точки зрения наличия оснований для их распространения на вывод о недопустимости наступления в отношении того же лица в связи с



тем же нарушением миграционного законодательства последствий в виде решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, в том числе с учетом того, что за время, прошедшее между постановлением суда по делу об административном правонарушении и решением уполномоченного органа о неразрешении въезда, обстоятельства, установленные при привлечении к административной ответственности, могли измениться;

суд не может оценивать решение органа исполнительной власти о неразрешении иностранному гражданину въезда в Российскую Федерацию, руководствуясь только формальными предписаниями Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», предусматривающими полномочия на вынесение такого решения и даже его обязательность при наличии указанных в части первой статьи 27 данного Федерального закона оснований, а обязан самостоятельно разрешить вопрос о допустимости запрета на въезд в Российскую Федерацию с учетом негативных последствий этого запрета для обеспечения права на уважение семейной жизни иностранного гражданина, – иное означало бы нарушение права на судебную защиту, гарантированного статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Приведенные правовые позиции сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации применительно к ситуации, когда решению административного органа о неразрешении иностранному гражданину въезда в Российскую Федерацию на три года предшествовало принятие решения суда о неназначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в связи с наличием семейных связей на ее территории. Однако они могут быть распространены и на случаи, когда решению о неразрешении въезда предшествовал судебный акт, которым к иностранному гражданину административное выдворение не было применено в связи с иными обстоятельствами, в частности в связи с временным приостановлением применения данного вида административного наказания, введенным подпунктом «б» пункта 2 Указа Президента

Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 274, как это было в деле М.Д.Акинеми.

5. Конституционный Суд Российской Федерации, действуя в пределах возложенных на него полномочий по защите основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, по обеспечению верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории государства (статья 10; статья 11, часть 1; статья 15, части 1 и 2; статья 16; статья 120, часть 1; статья 125 Конституции Российской Федерации; статья 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в развитие правовых позиций, сформулированных в его Постановлении от 6 октября 2022 года № 41-П и сохраняющих свою силу и общеобязательность, полагает нужным указать следующее.

Установленное положениями части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 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.

Такое полномочие судов проистекает также из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о праве на судебную защиту и о роли правосудия. Из них следует, что гарантированное каждому в соответствии с Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту его прав и свобод не подлежит ограничению и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать это право в полном объеме и обеспечить восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости. Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, это право

выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и ее вытекающими из Конституции Российской Федерации прерогативами по отправлению правосудия, в том числе при осуществлении судебного контроля за правомерностью решений и действий (бездействия) публичной власти. Поскольку – по смыслу статей 21 (часть 1) и 45 Конституции Российской Федерации – в любых правоотношениях личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, постольку гарантии судебной защиты должны быть достаточными для того, чтобы обеспечить конституционным правам и свободам эффективное и реальное действие, а суды при рассмотрении дел обязаны исследовать фактические обстоятельства по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, с тем чтобы право на судебную защиту не оказалось ущемленным (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 6 июня 1995 года № 7-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П и др.). Ограничение суда исполнением одних лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений искажают суть правосудия (Постановление от 30 июня 2021 года № 31-П).

Конституционный Суд Российской Федерации, касаясь въезда, пребывания и проживания иностранных граждан в Российской Федерации, неоднократно указывал на особую роль и полномочия судов при решении соответствующих вопросов, когда нахождение иностранного гражданина в Российской Федерации обусловлено наличием у него семейных связей на ее территории (постановления от 12 марта 2015 года № 4-П, от 17 февраля 2016 года № 5-П, от 20 октября 2016 года № 20-П и от 29 мая 2018 года № 21-П; Определение от 19 мая 2009 года № 545-О-О).

Оценка того, отвечает ли долгосрочный запрет на въезд иностранного гражданина в Российскую Федерацию критериям соразмерности ограничения

прав и свобод, баланса конституционно защищаемых ценностей, частных и публичных интересов, может потребовать изучения обстоятельств и причин нарушения иностранным гражданином срока пребывания в Российской Федерации, а равно установления иных обстоятельств, его характеризующих, включая: соблюдение им законодательства Российской Федерации, отсутствие или наличие фактов совершения им правонарушений, в том числе за пределами Российской Федерации; наличие у него постоянно проживающих в Российской Федерации членов семьи, других близких родственников, для контактов с которыми и для исполнения обязанностей в отношении которых ему необходимо находиться на ее территории; наличие у него социальных и иных связей с Российской Федерацией, жилого помещения для проживания на ее территории; род его занятий в Российской Федерации и обладание законным источником дохода. Кроме того, суды – несмотря на то что решение административного органа о неразрешении въезда принято в связи с нарушением срока пребывания в Российской Федерации как с конкретным основанием из перечня, закрепленного в части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», – не лишены возможности исследовать, имеются ли иные, более существенные обстоятельства, которые указаны в данном перечне и препятствуют въезду иностранного гражданина в Российскую Федерацию, пребыванию и проживанию на ее территории, и учесть эти обстоятельства при решении вопроса о необходимости запрета на въезд, хотя они и не были положены в основу решения административного органа о таком запрете.

Когда длительный запрет иностранному гражданину на въезд в Российскую Федерацию связан исключительно с нарушением срока пребывания в Российской Федерации и иные основания для такого запрета судом не установлены, цели соблюдения миграционных правил во всяком случае не могут, в силу статей 2, 7 (часть 1), 21 (часть 1), 23 (часть 1), 38, 55 (часть 3), 67<sup>1</sup> (часть 4) и 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации, рассматриваться судом как превалярующие, если применение запрета с

очевидностью лишит иностранного гражданина возможности реализовать свои родительские права в отношении несовершеннолетних детей или заботиться о членах своей семьи и о других близких родственниках, нуждающихся в заботе и реально ее от него получавших, при невозможности либо затруднительности воссоединения семьи на территории другого государства.

При этом принятие судом решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию по такого рода гуманитарным основаниям не снимает с иностранного гражданина обязанность оформить свой миграционный статус в Российской Федерации согласно законодательству. В силу статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации иностранный гражданин должен уважать российский правопорядок, в противном случае он может столкнуться с негативными последствиями своего поведения, в том числе с точки зрения его миграционного статуса, особенно если – несмотря на судебный акт, которым запрет на въезд в Российскую Федерацию отменен в целях обеспечения и защиты его прав в сфере семейной жизни, – он продолжает пренебрегать указанной обязанностью.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать подпункт 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает, что при наличии вступившего в законную силу постановления суда по делу об административном правонарушении, в котором к иностранному гражданину не было применено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, предусмотренное нормой

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на основании которой он привлечен к административной ответственности, суд, проверяя законность и обоснованность принятого в связи с теми же обстоятельствами решения уполномоченного органа о неразрешении тому же иностранному гражданину въезда в Российскую Федерацию, обязан – вне зависимости от формального соответствия этого решения требованиям закона – установить и оценить, в частности, семейное положение иностранного гражданина и последствия принятого решения для его семейной жизни и самостоятельно разрешить вопрос о допустимости применения к нему запрета на въезд в Российскую Федерацию с учетом негативных последствий такого запрета для обеспечения права на уважение семейной жизни иностранного гражданина.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Федеративной Республики Нигерия Акинеми Муджиба Джунаида, вынесенные на основании подпункта 14 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

№ 37-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации