



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 127-КГ17-33

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

4 апреля 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Долженко Виктора Викторовича на решение Киевского районного суда г. Симферополя Республики Крым от 3 февраля 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 10 мая 2017 года по административному делу по административному исковому заявлению Долженко Виктора Викторовича о признании незаконными решений и действий (бездействия) Министерства внутренних дел по Республике Крым.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Долженко В.В. и его представителей Молохова А.В. и Бондарь Е.Н., поддержавших доводы жалобы, возражения представителей Министерства внутренних дел по Республике Крым Ивашечкиной С.В., Коломоец И.И. и Низенковской А.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

6 июня 2014 года Долженко В.В., гражданину Украины, являющемуся сотрудником органов внутренних дел Украины и имеющему на праве собственности жилое помещение, находящееся по адресу: г. [REDACTED] [REDACTED], на основании Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в

Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный закон № 6-ФКЗ) выдан паспорт гражданина Российской Федерации.

После увольнения из органов МВД Украины в июле 2014 года Долженко В.В. приказом начальника УМВД России по г. Севастополю от 29 декабря 2014 года № 390л/с назначен стажёром по должности оперуполномоченного по особо важным делам отдела по борьбе с преступлениями на приоритетных направлениях управления экономической безопасности и противодействия коррупции, 10 апреля 2016 года с ним заключён контракт о прохождении службы в органах внутренних дел, с 15 октября 2016 года – переведён в МВД по Республике Крым.

Согласно приказу МВД по Республике Крым от 21 октября 2016 года № 2152л/с контракт с Долженко В.В. расторгнут в связи с прекращением гражданства Российской Федерации. Основанием для вынесения приказа послужило заключение от 6 октября 2016 года о незаконности документирования Долженко В.В. паспортом гражданина Российской Федерации, утверждённое заместителем начальника Управления – начальника отдела по работе с гражданами РФ УМВД МВД по Республике Крым, а также заключение от 14 октября 2016 года по результатам служебной проверки, утверждённое врио министра внутренних дел по Республике Крым.

Считая указанные заключения незаконными, Долженко В.В. обратился в суд с административным иском о признании действий должностных лиц МВД по Республике Крым, связанных с отказом ознакомиться с результатами проведённых проверок, об отмене их, а также просил признать себя не утратившим гражданство Российской Федерации, отменить решение о признании паспорта гражданина Российской Федерации серии [REDACTED] на его имя выданным в нарушение установленного порядка и подлежащим изъятию; отменить решение о внесении в имеющиеся учётные документы сведения о признании указанного паспорта недействительным, возложить на МВД по Республике Крым обязанность восстановить документы, послужившие поводом для выдачи ему паспорта гражданина Российской Федерации.

В обоснование заявленных требований Долженко В.В. ссылается на то, что является уроженцем г. Керчи Крымской области, входящей на момент рождения в состав СССР, 15 марта 2014 года зарегистрировался вместе с членами семьи (жена и двое несовершеннолетних детей) по месту жительства в принадлежащей ему на праве собственности квартире, переехал жить в Республику Крым, что в силу Федерального закона № 6-ФКЗ является основанием для признания его гражданином Российской Федерации.

Решением Киевского районного суда г. Симферополя Республики Крым от 3 февраля 2017 года, оставленным без изменения апелляционным

определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 10 мая 2017 года, административный иск удовлетворён частично, признаны незаконными действия административного ответчика, выразившиеся в отказе Долженко В.В. в ознакомлении с заключениями от 6 и 14 октября 2016 года. В удовлетворении остальной части требований отказано.

Определением судьи Верховного Суда Республики Крым от 24 августа 2017 года Долженко В.В. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 12 февраля 2018 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе, поданной Долженко В.В. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся судебных актов, как незаконных, и принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований в полном объёме.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке 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 (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия считает, что судами первой и апелляционной инстанций такие нарушения допущены.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды признали законными заключения должностных лиц органов полиции от 6 и 14 октября 2016 года, которые, по их мнению, правомерно исходили из положений статьи 4 Федерального закона № 6-ФКЗ, так как по состоянию на 18 марта 2014 года Долженко В.В. постоянно проживал на территории Украины в г. Киеве, где проходил службу в органах внутренних дел Украины до июля 2014 года, и не мог постоянно проживать на территории Республики Крым по состоянию на указанную дату.

Отсутствие в паспорте гражданина Украины, принадлежащем Долженко В.В., штампа о регистрации 15 марта 2014 года в Симферополе расценено как нарушение порядка выдачи административному истцу паспорта гражданина Российской Федерации, являющееся согласно пункту 7 постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

Федерации» основанием для изъятия органом внутренних дел Российской Федерации, выявившим такой паспорт.

Между тем Судебная коллегия с такой позицией согласиться не может, поскольку суд первой инстанции неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения настоящего административного дела, что повлекло неверное применение норм материального права, выводы, с которыми согласился суд апелляционной инстанции, сделаны без учёта норм международного права, которое в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации является составной частью правовой системы Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, возлагает на государство в качестве его конституционной обязанности признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2) и устанавливает, что в Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (часть 1 статьи 17).

Применительно к праву на гражданство Российской Федерации Конституция Российской Федерации закрепляет право на его приобретение и прекращение в соответствии с федеральным законом, признаёт его единым и равным независимо от оснований приобретения и что гражданин Российской Федерации не может быть лишён своего гражданства или права изменить его (части 1 и 3 статьи 6).

Указанным положениям Конституции Российской Федерации корреспондируют положения Всеобщей декларации прав человека, согласно которым каждый человек имеет право на гражданство, никто не может быть произвольно лишён своего гражданства или права изменить своё гражданство (статья 15), а также положения Европейской конвенции о гражданстве (заключена в городе Страсбурге 6 ноября 1997 года, Российской Федерацией подписана, но не ратифицирована) о том, что в вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать законные интересы как государств, так и отдельных лиц (преамбула).

Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по запросу Президента Российской Федерации конституционность Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (далее – Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым), в постановлении от 19 марта 2014 года № 6-П констатировал, что его статья 5 о признании гражданами Российской Федерации со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального

значения Севастополя, гарантирует приобретение, при желании, гражданства Российской Федерации без необходимости предпринимать для этого какие-либо действия.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 4 октября 2016 года № 18-П, федеральный законодатель, закрепляя в части 1 статьи 4 Федерального закона № 6-ФКЗ, содержащее такое же правовое предписание, в качестве специального условия признания гражданина Украины (лица без гражданства) гражданином Российской Федерации с 18 марта 2014 года факт его постоянного проживания на эту дату на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, имел целью предоставление гражданства Российской Федерации тем находящимся на указанных территориях лицам, которые имеют реальную связь с этой территорией или выразили явное стремление к её установлению и входят в состав постоянного населения соответствующей территории, а значит, с 18 марта 2014 года - и с Российской Федерацией в целом.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание, что в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым в период после обретения Республикой Крым независимости и до её принятия в состав Российской Федерации и образования в составе Российской Федерации новых субъектов вопрос о круге лиц, признаваемых гражданами Республики Крым как государства-предшественника, не был специально урегулирован.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 от 12 декабря 2000 года «Гражданство физических лиц в связи с правопреемством государств» исходит из презумпции гражданства, означающей, что любое затрагиваемое лицо, имеющее своё обычное место жительства на территории, затрагиваемой правопреемством государств, считается приобретшим гражданство государства-преемника с момента такого правопреемства (статья 5).

В силу пункта 2 статьи 18 Европейской конвенции о гражданстве при принятии решений относительно предоставления или сохранения гражданства в случаях правопреемства государств каждое государство-участник учитывает в числе прочего наличие подлинной и реальной связи соответствующего лица с данным государством, его постоянное место жительства в момент правопреемства государств, его волю и территориальное происхождение.

Гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей, документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица

(статья 3 и 10 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон о гражданстве).

Статьёй 17 Закона о гражданстве предусмотрено, что при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации.

Приведённые правовые предписания в их системном единстве свидетельствуют о том, что при решении вопроса о признании гражданином Российской Федерации в порядке статьи 4 Федерального закона № 6-ФЗ имеет правовое значение наряду с фактом проживания на территории Крыма до его присоединения к Российской Федерации территориальное происхождение лица, его воля на получение гражданства Российской Федерации, реальная связь с этой территорией.

Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя конституционность части 1 статьи 4 Федерального закона № 6-ФЗ, указал в постановлении от 4 октября 2016 года № 18-П, что эта норма, обеспечивая наделение статусом граждан Российской Федерации определённую в ней категорию граждан Украины, - и, соответственно, их интеграцию в состав многонационального народа России в рамках интеграции новых субъектов Российской Федерации в её экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, в систему органов государственной власти Российской Федерации, - гарантирует права и законные интересы этих лиц, предоставляя им свободу выбора при решении вопроса о гражданстве.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации со ссылкой на статью 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» указал, что местом жительства признаётся жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства (абзац восьмой), что регистрация по месту жительства отражает факт прибытия гражданина в место жительства, его нахождения в указанном месте, что отличие места жительства как места постоянного или преимущественного проживания от места пребывания определяется не столько длительностью (сроком) проживания гражданина в соответствующем помещении, сколько видом помещения, в котором он проживает, и правовыми основаниями его вселения и пользования этим

помещением, что находит выражение в режиме регистрации - по месту жительства или по месту пребывания.

Исходя из содержания пункта 4 названного выше постановления, представление гражданином Украины уполномоченному органу документов о регистрации по месту жительства на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя по состоянию на 18 марта 2014 года, является достаточным подтверждением факта постоянного проживания, свидетельствует о том, что на указанную дату лицо выбрало территорию, как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов и своими действиями установило или выразило явное стремление к установлению с ней реальной связи.

Однако судом первой инстанции при разрешении заявленных требований правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не были учтены, утверждения административного истца о выборе постоянным местом жительства Крыма до его присоединения к Российской Федерации и о регистрации по месту жительства 15 марта 2014 года в Симферополе не проверены, данные обстоятельства не включены в круг обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Между тем в силу прямого указания федерального законодателя, содержащегося в части 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершённых органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделёнными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими.

Действительно, отсутствие отметки в паспорте гражданина Украины о регистрации в г. Симферополе могло являться для уполномоченного органа препятствием для выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, если не были представлены другие регистрационные документы, подтверждающие этот факт.

В силу требований статьи 2 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, включая суды, призваны минимизировать излишний формализм в подходе к оценке наличия или отсутствия именно реальной связи административного истца с территорией Крыма, учитывая обстоятельства, в контексте которых незадолго до 18 марта 2014 года лицом

могло быть принято решение о выборе Крыма в качестве места постоянного проживания независимо от временного периода фактического проживания.

Принимая во внимание, что выдача Долженко В.В. уполномоченным органом паспорта гражданина Российской Федерации является признанием его гражданином государства, к которому присоединена Республика Крым, а последствием его изъятия - фактическое лишение этого статуса, для правильного разрешения дела суд первой инстанции не должен был ограничиваться констатацией факта отсутствия в паспорте гражданина Украины отметки о регистрации в Крыму и о снятии с регистрационного учёта в г. Киеве, а установить причины этого нарушения.

Однако, как следует из материалов дела, указанный факт уполномоченными органами и судами не исследовался, ответственные лица не устанавливались, материалы проведённых в отношении административного истца проверок не были предметом судебного изучения.

Кроме того, судами оставлено без внимания, что Долженко В.В. является уроженцем г. Керчи Крымской области, где проживал до 17 лет, после окончания высшего учебного заведения с 1999 года по 2003 год работал в г. Симферополе в ГУ МВД Украины в Автономной Республике Крым, направлен в г. Киев для прохождения службы, его мать Д. [REDACTED] постоянно проживает и работает в г. Симферополе, признана гражданкой Российской Федерации, с 2010 года Долженко В.В. является собственником 1/2 доли в квартире, в которой зарегистрирован и проживает в настоящее время, то есть не дана оценка фактическим обстоятельствам, которые в совокупности с подлежащими установлению обстоятельствами регистрации в квартире по месту жительства 15 марта 2014 года и написания заявления о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации имеют правовое значение для решения вопроса, действительно ли на указанную дату административный истец выбрал Крым как место своих приоритетных каждодневных жизненных интересов и своими действиями установил или выразил явное стремление к установлению с ней реальной связи, на основе совокупности доказательств, лежащих в области жилищных, трудовых, межличностных и иных отношений.

Тот факт, что Долженко В.В. до июля 2014 года работал в правоохранительных органах в г. Киеве, по регистрационным документам компетентных органов Украины зарегистрирован в общежитии по адресу: г. Киев, [REDACTED], с учётом приведённых выше обстоятельств не является безусловным доказательством незаконности выдачи ему паспорта гражданина Российской Федерации, поскольку не опровергает утверждения административного истца об избрании 15 марта 2014 года постоянным местом жительства Республику Крым и регистрации по месту жительства в квартире, принадлежащей ему на праве собственности.

Судами не учтено, что спорные правоотношения возникли в переходный период, установленный Федеральным законом № 6-ФЗ для урегулирования вопросов интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации (статья 6), в сложной общественной ситуации.

При таком положении представленные в материалы дела письма отдела по вопросам миграции УМВД России по г. Симферополю от 23 августа 2016 года № 48/6056 об отсутствии в архиве документов, послуживших основанием для регистрации по месту жительства Долженко В.В. по адресу: г. Симферополь, [REDACTED] от 29 августа 2016 года № 48/6160 об отсутствии в отделении № 1 по обслуживанию территории ОП № 1 «Железнодорожный» отдела по вопросам миграции УМВД по г. Симферополю формы 1-П (заявление о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации), а также ответ на запрос суда отдела по вопросам миграции ОП № 1 «Железнодорожный» УМВД России по г. Симферополю от 30 января 2017 года об отсутствии журналов учёта регистрации, снятия с регистрации лиц, подавших заявление о регистрации по месту жительства в Железнодорожном районе г. Симферополя, в целях выяснения вопроса о регистрации административного истца в г. Симферополе 15 марта 2014 года подлежали проверке в том числе путём допроса в качестве свидетелей должностных лиц, занимающихся до 18 марта 2014 года регистрацией граждан по месту жительства, в июне 2014 года - выдачей паспортов гражданина Российской Федерации.

Штамп в паспорте гражданина Российской Федерации, выданном Долженко В.В. 6 июня 2014 года, о регистрации 15 марта 2014 года в г. Симферополе по ул. [REDACTED] проставлен в день выдачи паспорта, следовательно, суду также надлежало проверить на основании каких документов это было сделано, если в паспорте гражданина Украины на имя административного истца такие сведения отсутствуют.

Таким образом, выводы судов первой и апелляционной инстанций основаны на неправильно установленных обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, что повлекло принятие незаконных судебных актов.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального права и процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Долженко В.В., считает необходимым их отменить и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей, поскольку Судебная коллегия по имеющимся материалам дела не может принять новое решение.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Киевского районного суда г. Симферополя Республики Крым от 3 февраля 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 10 мая 2017 года в части отказа в удовлетворении административного иска Долженко Виктора Викторовича отменить и направить административное дело в Киевский районный суд г. Симферополя Республики Крым на новое рассмотрение в этой части заявленных требований в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

