



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 77-КА19-3

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 августа 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Зинченко И.Н.,

судей

Кириллова В.С. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Цветковой Оксаны Анатольевны на решение Левобережного районного суда города Липецка от 26 июня 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 27 августа 2018 года по административному делу по административному исковому заявлению Цветковой О.А. об оспаривании заключения Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области об отсутствии гражданства Российской Федерации, о возложении обязанности устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С., объяснения Цветковой О.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения на кассационную жалобу представителя Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области Ивашечкиной С.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Цветкова О.А. обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным заключения Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области (далее - УВМ УМВД России по Липецкой области) от 5 марта 2018 года об отсутствии гражданства Российской Федерации, возложении обязанности устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод.

В обоснование заявленных требований Цветкова О.А. указала, что родилась [REDACTED] года в семье граждан СССР в г. Ленгер Чимкетской области Казахской ССР, где проживала до 1994 года. В 1994 году переехала жить в Россию, в г. Липецк и до 1996 года проживала без регистрации. В 1996 году зарегистрирована в Липецкой области, с. [REDACTED]. С 2000 года и по настоящее время зарегистрирована в г. Липецке по ул. [REDACTED]. В 2001 году она получила паспорт гражданина Российской Федерации. 10 апреля 2018 года ей стало известно, что заключением служебной проверки от 5 марта 2018 года, проведенной УВМ УМВД России по Липецкой области, паспорт Цветковой О.А. признан выданным необоснованно, поскольку она не является гражданином Российской Федерации. Полагает, что оспариваемое заключение является незаконным, противоречит нормам действующего законодательства, поскольку Цветкова О.А. родилась в период существования СССР и являлась его гражданином. Она была признана гражданином Российской Федерации в установленном законом порядке.

Решением Левобережного районного суда г. Липецка от 26 июня 2018 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 27 августа 2018 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Определением судьи Липецкого областного суда от 7 февраля 2019 года Цветковой О.А. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поданной Цветковой О.А. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся судебных актов и принятии решения об удовлетворении заявленного требования.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2019 года кассационная жалоба Цветковой О.А. с делом передана на рассмотрение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

Такие существенные нарушения норм материального права допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Согласно пункту 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (далее - Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1, здесь и далее в редакции, действовавшей на момент приобретения Цветковой О.А. гражданства Российской Федерации) гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу названного Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

В порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретают граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входящих в состав бывшего СССР, а также прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если они до 31 декабря 2000 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации (пункт «г» статьи 18 указанного закона).

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что Цветкова О.А. не могла приобрести гражданство Российской Федерации, поскольку на момент вступления в силу Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 постоянно на территории Российской Федерации не проживала, после прибытия в 1994 году в Российскую Федерацию до 31 декабря 2000 года о своем желании приобрести такое гражданство не заявляла.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с таким выводом судов, поскольку он основан на неправильном применении норм материального права.

Судами установлено и усматривается из материалов дела, что Цветкова (до заключения брака - Давиденко) О.А. родилась [REDACTED] года в г. Ленгер Чимкентской области Казахской ССР. Её родителями являются Давиденко А.Н. и Давиденко С.П.

Отец истца Давиденко А.Н. умер 4 декабря 2015 г., её мать, являющаяся гражданкой Российской Федерации, в настоящее время зарегистрирована совместно с Цветковой О.А. и её ребенком в г. Липецке.

В период с 6 февраля 1996 года по 4 июня 1999 года Цветкова О.А. была зарегистрирована по адресу: Липецкая область, [REDACTED]

Согласно заявлению о выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации по форме № 1П Цветкова О.А. приобрела гражданство Российской Федерации 10 августа 1995 г. на основании пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации».

На основании заявления от 24 августа 2001 г. Цветковой О.А. выдан паспорт серии [REDACTED] в связи с изменением фамилии «Давиденко».

1 сентября 2016 года указанный паспорт заменен на паспорт серии [REDACTED] в связи с достижением Цветковой О.А. 45-летнего возраста.

В связи с поступлением в УВМ УМВД России по Липецкой области телеграммы ГУВМ МВД России о необходимости подтверждения обоснованности документирования паспортом гражданина Российской Федерации Цветковой О.А. была проведена проверка.

В рамках указанной проверки было установлено, что в электронной базе данных «Гражданство» КД МИД России родители Цветковой О.А. значатся приобретшими 15 января 1996 г. гражданство Российской Федерации в Генеральном консульстве Российской Федерации в г. Алма-Ате, однако сведения о Цветковой О.А. в базе данных отсутствуют.

Аналогичные ответы представлены МИД России, Генеральным консульством Российской Федерации в Алма-Ате, Посольством Российской Федерации в Казахстане.

На основании представленных данных по результатам проверки УВМ УМВД России по Липецкой области вынесено оспариваемое заключение от 5 марта 2018 года об отсутствии у Цветковой О.А. гражданства Российской Федерации, пунктом 5 которого предусмотрено изъятие у Цветковой О.А. ранее выданного паспорта гражданина Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 гражданами Российской Федерации являются лица, приобретшие гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения.

Документами, подтверждающими гражданство Российской Федерации, являются удостоверение личности гражданина Российской Федерации или паспорт гражданина Российской Федерации, а до их получения - свидетельство о рождении или иной документ, содержащий указание на гражданство лица (статья 10 указанного закона).

На момент документирования административного истца в 2001 году паспортом гражданина Российской Федерации действовала Инструкция о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 15 сентября 1997 г.

№ 605 (зарегистрировано в Минюсте России 20 октября 1997 г. № 1400) (далее – Инструкция).

Данной Инструкцией было предусмотрено, что организацию и методическое руководство работой, связанной с выдачей и заменой паспортов, осуществляет Министерство внутренних дел Российской Федерации через Паспортно-визовое управление МВД России (в субъектах Российской Федерации – соответственно министерства, главные управления, управления внутренних дел через паспортно-визовые подразделения) (пункт 10); начальники паспортно-визовых подразделений органов внутренних дел организуют работу по выдаче и замене паспортов гражданам, а также несут персональную ответственность за соблюдение законности и состояние работы в паспортно-визовых подразделениях (пункт 11).

В силу пункта 13 упомянутой инструкции выдача и замена паспортов производится органами внутренних дел по месту жительства граждан. В соответствии с пунктами 14.1, 14.4 названной инструкции среди прочего для получения паспорта гражданин должен представить заявление о выдаче (замене) паспорта по форме № 1П, заполненное лично гражданином, обратившимся за получением паспорта, а также документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации (если требуется подтвердить гражданство лица, обратившегося за получением паспорта).

В силу пункта 21 Инструкции поступившие от граждан документы подлежали рассмотрению начальником паспортно-визового подразделения, а в случае отсутствия – заместителем или должностным лицом, исполняющим его обязанности (далее – руководитель), которые были обязаны проверить представленные документы. Особое внимание при этом было предписано обращать на полноту и правильность заполнения заявлений о выдаче (замене) паспорта по форме № 1П, а также визуально определять подлинность документов, являющихся основанием для выдачи или замены паспорта. При выявлении в предъявленных документах признаков подделки руководителю рапортом следовало доложить об этом начальнику органа внутренних дел или его заместителю для проведения соответствующей проверки личности гражданина, обратившегося за получением паспорта.

После проверки представленных документов руководитель принимает решение о выдаче или замене паспорта, о чем делает соответствующую запись в заявлении о выдаче (замене) паспорта по форме № 1П (пункт 23).

Учитывая тот факт, что 24 августа 2001 г. Цветкова О.А. была документирована паспортом гражданина Российской Федерации, у проводивших проверку должностных лиц органов внутренних дел не имелось сомнений в наличии у неё гражданства Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325

утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (далее - Положение), согласно пункту 51 которого при отсутствии у лица документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации (утеря, кража, порча и тому подобное), возникновении сомнений в подлинности или обоснованности выдачи такого документа, а также при обстоятельствах, позволяющих предполагать наличие либо отсутствие у лица гражданства Российской Федерации, полномочным органом осуществляется проверка законности выдачи лицу указанного документа и (или) наличия соответствующих обстоятельств.

Проверка осуществляется по заявлению лица, составленному в произвольной форме, по инициативе полномочного органа или иного государственного органа с учетом части 7 статьи 4 и статьи 42 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». При необходимости в ходе проверки могут быть направлены запросы в соответствующие органы по месту выдачи лицу документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, или по месту жительства лица, а также в органы исполнительной власти и суд.

В данном запросе указываются: сведения о лице, в том числе его место жительства на 6 февраля 1992 г. и позднее (страна, город или иной населенный пункт); сведения о предъявленном лицом документе, удостоверяющем его личность (при наличии); основания направления запроса и его содержание. К запросу прилагаются документы (либо их копии) и материалы, имеющие отношение к делу.

Факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР и (или) РСФСР при необходимости устанавливается на основании законодательных актов Российской Федерации, СССР, РСФСР и других республик, входивших в состав СССР, международных договоров Российской Федерации, СССР и (или) РСФСР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

В силу пункта 52 Положения после получения необходимой информации полномочный орган составляет мотивированное заключение о результатах проверки, в котором указываются обстоятельства, свидетельствующие о наличии или отсутствии у лица гражданства Российской Федерации. О результатах проверки сообщается заявителю или органу, обратившемуся с соответствующим запросом. Лицу, у которого подтверждается наличие гражданства Российской Федерации, выдается соответствующий документ.

Согласно части 7 статьи 4 и статье 42 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления

обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства. При этом документы, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве Российской Федерации, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом, и считаются действительными на день вступления в силу названного Федерального закона.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что процедура выдачи или замены паспорта гражданина Российской Федерации во всяком случае предполагает проведение уполномоченным органом государственной власти полной и всесторонней проверки документов, представленных заявителем, и, как следствие, установление наличия (отсутствия) правовых оснований для выдачи (отказа в выдаче) паспорта гражданина Российской Федерации. При этом осуществляя выдачу лицу паспорта гражданина Российской Федерации, уполномоченный орган тем самым подтверждает (удостоверяет) наличие у такого лица гражданства Российской Федерации.

При этом действующее законодательство в ряде случаев допускает возможность проверки обоснованности выдачи лицу уполномоченным органом документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации.

Однако, такая проверка не предполагает произвольного вмешательства государства в осуществление права лица на уважение его личной и семейной жизни и направлена на защиту публичных интересов.

Вместе с тем, признание государством факта необоснованной выдачи лицу документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, влечет для такого лица определенные (в ряде случаев неблагоприятные) правовые последствия, в том числе и в случае, если на основании указанного документа лицо в течение длительного периода времени осуществляло реализацию своих прав и обязанностей, в том числе вытекающих из правового статуса гражданина Российской Федерации.

В этой связи, с учетом конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, решение о необоснованности выдачи лицу указанного выше документа может быть принято уполномоченным органом исключительно по результатам проведения комплекса проверочных мероприятий, в ходе которых будут установлены бесспорные факты, свидетельствующие о наличии неправомερных и (или) виновных действий со стороны заявителя и (или) со стороны должностных лиц уполномоченного органа, в нарушение установленных требований допустивших возможность выдачи лицу паспорта гражданина Российской Федерации при отсутствии на то законных оснований (в том числе при отсутствии документа, свидетельствующего о принадлежности такого лица к гражданству Российской Федерации).

В случае, если такие факты не были установлены, указанное решение уполномоченного органа не может быть признано законным, обоснованным и оправданным.

Изложенное согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой федеральный законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов при регулировании прав и свобод человека и гражданина, должен использовать лишь те из них, которые исключают возможность несоразмерного ограничения соответствующих прав и свобод, и исходить из того, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оправдывают правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату и, не будучи чрезмерными, необходимы и строго обусловлены этими публичными интересами (постановления от 20 декабря 1995 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П и др.).

Также в Постановлении от 16 мая 1996 г. № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что Конституция Российской Федерации и международно-правовые акты, формулируя запрет произвольного лишения гражданства или права изменить свое гражданство, исходят из того, что в сфере любых правоотношений, включая связанные с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, что обязывает государство обеспечивать при реализации права на гражданство уважение достоинства личности (статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Как следует из позиции Европейского Суда по правам человека, изложенной в постановлении от 12 июня 2018 г. по делу «Алпеева и Джалагония против Российской Федерации», изъятие выданного ранее в установленном порядке внутреннего паспорта в связи с отсутствием регистрационных записей о том, что лицу когда-либо предоставлялось гражданство Российской Федерации, свидетельствует о небрежном отношении властей к процедуре предоставления гражданства, выражающемся в отсутствии четких процедур и единых баз данных. Данные обстоятельства приводят к вмешательству в частную жизнь и нарушению статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что Цветкова О.А. не имела право на приобретение гражданства Российской Федерации на основании пункта 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1, поскольку на день вступления в силу данного закона (6 февраля 1992 г.) постоянно на территории Российской Федерации не проживала.

Между тем Цветкова О.А. в своем административном исковом заявлении указывала на приобретение ею гражданства в порядке регистрации в соответствии с пунктом «г» статьи 18 упомянутого закона.

Оставляя решение суда первой инстанции без изменения, судебная коллегия по административным делам Липецкого областного суда сослалась на отсутствие доказательств подачи административным истцом заявления о желании приобрести гражданство Российской Федерации до 31 декабря 2000 г., как того требует пункт «г» статьи 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. №1948-1.

Однако, как следует из материалов дела, в принятых органом внутренних дел документах от Цветковой О.А. имелась отметка о получении ею гражданства в порядке регистрации, на основании которых она была документирована паспортом гражданина Российской Федерации.

Данное обстоятельство свидетельствует о том, что у выдавшего истцу паспорт органа после проведения соответствующей проверки отсутствовали сомнения относительно наличия у Цветковой О.А. гражданства Российской Федерации, приобретенного в порядке пункта «г» статьи 18 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1.

Допущенные органом при оформлении гражданства истца погрешности не должны приводить к переложению бремени доказывания законности оспариваемого заключения на Цветкову О.А.

Более того, отсутствие в настоящее время заявления истца о желании приобрести гражданство Российской Федерации, которое вместе с другими документами должно храниться в архиве соответствующего органа (пункт 43 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325), не свидетельствует о том, что Цветкова О.А., имея право приобрести указанное гражданство в регистрационном порядке, приобрела его незаконно.

Таким образом, нельзя признать правомерным вывод судов о том, что Цветкова О.А. никогда не состояла в гражданстве Российской Федерации, только по причине отсутствия записей о приобретении ею этого гражданства в информационных базах данных, которые могли быть утеряны по вине должностных лиц соответствующих государственных органов.

Кроме того, нельзя также согласиться с позицией судов относительно того, что истец после прибытия для проживания на территорию Российской Федерации не сообщала уполномоченным государственным органам о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации, поскольку Цветкова О.А. неоднократно подавала заявления о выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации, который в силу статьи 10 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 является подтверждающим гражданство документом.

Эти существенные обстоятельства не были приняты во внимание судами первой и апелляционной инстанции, связи с чем, состоявшиеся по делу судебные акты нельзя признать законными.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных постановлений, считает необходимым отменить решение суда первой инстанции и апелляционное определение суда второй инстанции и вынести по делу новое решение об удовлетворении исковых требований Цветковой О.А. о признании незаконным и отмене заключения УВМ УМВД России по Липецкой области от 5 марта 2018 года об отсутствии у Цветковой О.А. гражданства Российской Федерации и возложении обязанности на УВМ УМВД России по Липецкой области выдать Цветковой О.А. паспорт гражданина Российской Федерации

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Левобережного районного суда города Липецка от 26 июня 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Липецкого областного суда от 27 августа 2018 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявленные исковые требования Цветковой Оксаны Анатольевны удовлетворить.

Признать незаконным и отменить заключение Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области от 5 марта 2018 года об отсутствии у Цветковой Оксаны Анатольевны гражданства Российской Федерации и возложить на Управление по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Липецкой области обязанность выдать Цветковой Оксане Анатольевне паспорт гражданина Российской Федерации.

Председательствующий

Судьи