



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КА19-82

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

11 марта 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Коровкина Владимира Борисовича на решение Пресненского районного суда г. Москвы от 31 октября 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 18 апреля 2019 года по административному делу по административному исковому заявлению Коровкина В.Б. к Консульскому департаменту Министерства иностранных дел Российской Федерации в Нью-Йорке, Министерству иностранных дел Российской Федерации о признании решения Консульского Департамента от 9 октября 2017 года об отказе в оформлении Коровкину В.Б. заграничного паспорта незаконным, возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Коровкина В.Б. - адвокатов Субботина Д.Ю., Дюбиной И.В., Министерства иностранных дел Российской Федерации - Грекалова А.А., Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве и по Тамбовской области Костина А.Ф., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

### **у с т а н о в и л а :**

9 октября 2017 года Консульским департаментом Министерства иностранных дел Российской Федерации в Нью-Йорке Коровкину В.Б. отказано в документировании его российским заграничным паспортом в связи с отсутствием документов, подтверждающих гражданство на 6 февраля 1992 года (т.1, л.д. 13).

Коровкин В.Б. обратился в Пресненский районный суд города Москвы с административным исковым заявлением о признании незаконным данного решения Консульского департамента, возложении обязанности оформить паспорт, отмечая, что подобное решение фактически лишило его статуса

гражданина Российской Федерации, ограничило фундаментальные конституционные права, в том числе избирательные права, право свободно въезжать на территорию Российской Федерации, которая является Родиной заявителя.

Административный истец считал, что мотивы, по которым ему отказано в документировании паспортом, являются необоснованными и надуманными, поскольку на 6 февраля 1992 года он имел гражданство Российской Федерации и никогда от российского гражданства не отказывался; более того он состоит на военном учёте в Российской Федерации, чем также подтверждается его гражданство Российской Федерации, ведь основными задачами военного учёта является документальное оформление сведений воинского учёта о гражданах Российской Федерации, регистрация по месту жительства могла быть осуществлена только после постановки его военный учёт.

Решением Пресненского районного суда г. Москвы от 31 октября 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 18 апреля 2019 года, в удовлетворении административного иска Коровкину В.Б. отказано.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из того, что регистрация административного истца по месту жительства с 24 июня 1993 года по 25 ноября 1993 года по адресу [REDACTED] (куда он прибыл из [REDACTED]), не подтверждает приобретение им 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 года) постоянно на территории Российской Федерации он не проживал.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Коровкин В.Б. просит об отмене принятых судами первой и апелляционной инстанций судебных актов.

Суть доводов, со ссылкой на положения статей 14 и 15 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сводится к неправильному толкованию и применению судебными инстанциями норм материального и процессуального права.

Определением от 20 января 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает, что доводы кассационной жалобы об отмене судебных постановлений в порядке статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации заслуживают внимания.

В силу положений Закона Российской Федерации от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской

Федерации – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (статья 3).

Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства (статья 4).

Гражданами Российской Федерации являются: а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу данного Федерального закона; б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом (статья 5). Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объёме всеми правами, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы (статья 7).

Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом (статья 10).

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 данного Федерального закона (статья 42).

В соответствии со статьями 2, 5, 7, 8, 9, 11 Федерального закона от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном данным законом, он не может быть лишён права на въезд в Российскую Федерацию; выезд гражданина Российской Федерации из Российской Федерации не влечёт для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав, гарантированных законодательством Российской Федерации. Выезд за границу граждане Российской Федерации осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Порядок оформления, выдачи и изъятия этих документов определяется настоящим Федеральным законом. Основными

документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт. Гражданину Российской Федерации, проживающему за пределами территории Российской Федерации, паспорт оформляется и выдаётся дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации в государстве пребывания указанного гражданина. Для оформления паспорта гражданин Российской Федерации вместе с заявлением должен представить основной документ, удостоверяющий его личность. В случаях, если вне пределов Российской Федерации гражданин Российской Федерации утратил паспорт или срок действия имеющегося у него паспорта истёк, паспорт стал непригодным для использования, соответствующее дипломатическое представительство или консульское учреждение выдаёт ему временный документ, удостоверяющий его личность.

Изложенное позволяет сделать вывод, что действующее законодательство допускает возможность проверки обоснованности выдачи лицу уполномоченным органом документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации. Признание государством факта необоснованной выдачи лицу документа, удостоверяющего гражданство Российской Федерации, влечёт для такого лица определённые неблагоприятные последствия, в том числе вытекающие из правового статуса гражданина Российской Федерации.

Однако с учётом конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела решение о необоснованности выдачи лицу указанного выше документа может быть принято уполномоченным органом исключительно по результатам проведения 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.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что федеральный законодатель, определяя способы и средства 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 (постановления от 20 декабря 1995 года № 17-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 16 июля 2008 года № 9-П и др.).

Также в постановлении от 16 мая 1996 года № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации подчёркивал, что Конституция Российской Федерации и международно-правовые акты, формулируя запрет произвольного лишения гражданства или права изменить своё 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.

Как следует из позиции Европейского Суда по правам человека, изложенной в постановлении от 12 июня 2018 года 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 чётких процедур и единых баз данных. Данные обстоятельства приводят к вмешательству в частную жизнь и нарушению статьи 8 Конвенции о защите прав и основных свобод.

Из материалов дела усматривается, Коровкин В.Б., являясь гражданином СССР, проходил воинскую службу в Вооружённых Силах Союза ССР с 1 августа 1986 года по 2 декабря 1991 года на территории Латвии.

Уволяясь со службы, Коровкин В.Б. гражданство иного государства по своему свободному волеизъявлению не приобретал и не отказывался от гражданства Российской Федерации. Согласно выписке из приказа командира войсковой части от 2 декабря 1991 года Коровкин В.Б. с 2 декабря 1991 года был исключён из списков личного состава в/ч [REDACTED] и направлен на учёт в РФК города Тамбова.

17 марта 1992 года Коровкин В.Б. был поставлен на воинский учёт в Тамбовском РВК;

27 января 1993 года обратился с заявлением о выдаче паспорта в связи с увольнением в запас;

11 июня 1993 года ОВД Тамбовского района Тамбовской области Коровкину В.Б. был выдан паспорт [REDACTED], 4 сентября 2000 года он был документирован паспортом гражданина Российской Федерации, - 14 января 2011 года заграничным паспортом гражданина Российской Федерации, выданным Генконсульством России в г. Нью-Йорке, сроком действия до 14 января 2016 года.

Выданные Коровкину В.Б. паспорта Российской Федерации никем не изымались и недействительными не признавались.

Сведений о том, что указанные паспорта выдавались на основании подложных документов либо заведомо ложных сведений, административный ответчик в суд не представил.

Таким образом, судя по материалам дела, у должностных лиц органов внутренних дел никогда не возникало сомнений в наличии у Коровкина В.Б. гражданства Российской Федерации; в представленных в судебное заседание из органов внутренних дел документах, имеется отметка о гражданстве Российской Федерации на 6 февраля 1992 года; в судебном заседании кассационной инстанции представитель Министерства внутренних дел

Российской Федерации по Тамбовской области также не ставил под сомнение наличие у Коровкина В.Б. гражданства Российской Федерации.

Очевидно, при таких данных у судебных инстанций не было оснований для выводов о законности оспариваемого решения, которым Коровкину В.Б. отказано в документировании паспортом по мотиву отсутствия у административного истца гражданства на 6 февраля 1992 года.

Вместе с тем из доказательств усматривается, что на момент возникновения спорного правоотношения внутренний паспорт Российской Федерации подлежал замене в связи с достижением 45-летнего возраста.

Согласно Положению о паспорте гражданина Российской Федерации, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828, паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Запрещается вносить в паспорт сведения, отметки или записи, не предусмотренные названным Положением. Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные Положением, является недействительным. По достижении гражданином 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Для получения паспорта гражданин представляет свидетельство о рождении. При необходимости для получения паспорта представляются иные документы, удостоверяющие наличие гражданства Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 51, 52 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1325, 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.

Как видно, такой документ, имеющий особое юридическое значение для правильного рассмотрения и разрешения административного спора, в судебное заседание административным ответчиком не представлялся, вопрос о том, составлялось ли такое заключение уполномоченным органом, суды не выясняли и не возлагали обязанности на уполномоченный орган представить в судебное заседание, как следствие, суды так и не уверились в том, что Коровкин В.Б. является гражданином Российской Федерации.

Поскольку данное обстоятельство свидетельствует о существенном нарушении норм материального и процессуального права, повлиявшем на исход административного дела, судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а :**

решение Пресненского районного суда г. Москвы от 31 октября 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 18 апреля 2019 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в Пресненский районный суд г. Москвы.

Председательствующий

Судьи