

*Матвеев С.А.*

## **Формализм в судебной практике: некоторые проблемы реализации процедуры приобретения гражданства в упрощенном порядке**

В ходе анализа правоприменительной практики по вопросам о приобретении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке (тема рекомендована Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации) автор пришел к выводу о наличии ряда проблем, связанных с толкованием и применением судами действующих нормативных правовых актов, регулирующих вопросы приобретения российского гражданства. Данные, приведенные в настоящей статье, позволяют прийти к выводу, что эти проблемы во многом продиктованы особенностями восприятия судами общей юрисдикции пределов собственной компетенции, своего места, роли и предназначения в рамках системы органов государственной власти. Противоречивость судебной практики приводит к нарушению конституционного принципа равенства граждан перед законом и судом и может быть устранена путем внесения изменений в действующее законодательство, а также разрешения спорных вопросов в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

**1. Понятие “заведомо ложных сведений”.** В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о гражданстве) решение о приобретении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если в судебном порядке будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Решение о приеме в гражданство в случае его отмены считается недействительным со дня принятия такого решения (статья 22 Закона о гражданстве). Данное правило имеет логическую связь с пунктом

---

<sup>1</sup> Здесь и далее автор в ходе поиска и анализа нормативных актов и судебных решений использовал онлайн-версию СПС «КонсультантПлюс» (если не указано иное).

“д” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве, где сказано, что заявление о приеме в гражданство Российской Федерации подлежит отклонению, если заявитель использовал при подаче заявления подложные документы или сообщил заведомо ложные сведения. Таким образом, даже если орган исполнительной власти при проверке указанных в заявлении сведений придет к выводу об их достоверности и примет положительное решение, открывшаяся впоследствии ложность таких сведений может послужить основанием для отмены принятого решения и признания лица не получившим гражданство РФ.

Для уяснения смысла приведенных норм необходимо иметь в виду, что формы заявлений граждан о приеме в гражданство содержатся в приложениях к Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, которое было утверждено Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 года № 1325 (далее – Положение о гражданстве). В частности, как следует из Приложения № 2, содержащего форму заявления о приеме в гражданство в упрощенном порядке, заявитель должен указать не только сведения о тех обстоятельствах, наличие или отсутствие которых в силу прямых указаний закона необходимо для получения гражданства, но и иные сведения, которые таких обстоятельств не касаются. Например, универсальным условием для принятия решения о приеме в гражданство является отсутствие судимости (пункт “ж” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве). Если же лицо претендует на получение гражданства в упрощенном порядке по основаниям, предусмотренным пунктом “б” части 2 статьи 14 Закона о гражданстве, то заведомая ложность указанных им сведений о семейном положении (наличии брака с гражданином РФ) также будет свидетельствовать об отсутствии оснований для принятия решения о приеме в гражданство. В то же время наличие или отсутствие брака само по себе не считается необходимым, когда речь идет о приеме в гражданство по иным основаниям, например, если лицо претендует на получение гражданства в соответствии с пунктом “а” части 1 статьи 14 Закона о

гражданстве (требуется наличие хотя бы одного родителя, имеющего гражданство РФ и проживающего на территории РФ). В последнем случае возникает вопрос: подлежит ли отмене решение о приобретении гражданства, если недостоверными оказались сведения, не затрагивающие тех обстоятельств, которые прямо указаны в качестве оснований для принятия положительного решения? Иными словами, является ли сообщение заведомо ложных сведений самостоятельным основанием для отмены решения о приобретении гражданства, независимо от значимости этих сведений на этапе его принятия, или же эта норма отсылает правоприменителя к статье 14 и другим положениям Закона о гражданстве, где непосредственно перечисляются обстоятельства, наличие или отсутствие которых необходимо для приобретения гражданства?

Суды по-разному формулируют ответ на этот вопрос. Так, в одном из своих решений Брянский областной суд<sup>2</sup>, толкуя закон, пришел к выводу, что понятие заведомо ложных сведений включает в себя только те ложные, недостоверные или фиктивные сведения, которые имеют значение при принятии соответствующего решения. В другом деле судами Липецкой области<sup>3</sup> было установлено, что заявитель в 2008 году получил гражданство в упрощенном порядке в соответствии с частью 4 статьи 14 Закона о гражданстве, указав в заявлении о приеме в гражданство (пункт «Трудовая деятельность за последние пять лет»), что в 2003-2008 гг. он работал в Армении строителем по найму. Впоследствии выяснилось, что на самом деле он проходил военную службу по контракту в рядах Вооруженных Сил РФ на территории Республики Армения непрерывно с 1992 года и был уволен в запас только в 2011 году. В своей апелляционной жалобе заявитель указывал, что прохождение военной службы не относится к обстоятельствам, имеющим значение для решения вопроса о принятии лицом гражданства РФ. Суд согласился с тем, что, по смыслу ст. 22 Закона о гражданстве, установление

---

<sup>2</sup> Апелляционное определение Брянского областного суда от 20 сентября 2012 года (по делу по заявлению Н.В.Н.о. об оспаривании решения УФМС России по Брянской области).

<sup>3</sup> Определение Липецкого областного суда от 22 октября 2012 года по делу № 33-2439/2012г.

факта сообщения заведомо ложных сведений требует доказанности прямого умысла в действиях заявителя, а также установления того, что эти сведения касаются обстоятельств, имеющих существенное значение для решения вопроса о приобретении гражданства РФ. Тем не менее, в удовлетворении жалобы было отказано, поскольку, по мнению суда, длительный период прохождения военной службы на территории другого государства свидетельствовал о том, что заявитель не мог постоянно проживать на территории РФ, и, таким образом, им не могли быть соблюдены условия, предусмотренные частью 4 статьи 14 Закона о гражданстве.

Однако господствующим в практике применения этих норм является иной подход, поддержанный недавно и Верховным Судом РФ<sup>4</sup>. Как следует из постановления президиума Архангельского областного суда от 15 мая 2013 года по делу № 44Г-19/13, нижестоящие суды, как и в предыдущих примерах, исходили из того, что для удовлетворения требований органа исполнительной власти (Управления Федеральной миграционной службы РФ по субъекту Федерации) об установлении факта представления заведомо ложных сведений необходимо подтверждение не любого факта сообщения заявителем ложных сведений, а только тех, которые имеют значение для решения вопроса о принятии в гражданство РФ. Однако суд кассационной инстанции посчитал такое толкование норм материального и процессуального права неправильным и состоявшиеся по делу решения отменил. При этом он указал, что законодательное определение перечня сведений, представляемых лицом, желающим приобрести гражданство РФ, уже само по себе свидетельствует о значимости этих сведений.

Поясним, что речь шла о ситуации, когда в заявлении о приеме в гражданство было указано, что заявитель холост и не имеет детей, а недостоверность этих сведений вскрылась лишь тогда, когда этот же гражданин обратился в УФМС России с заявлением о приеме в гражданство своего несовершеннолетнего сына, что подтверждало ложность ранее

---

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда РФ от 15 апреля 2014 года № 58-КГ14-4.

сообщенных сведений о близких родственниках. Между тем, наличие или отсутствие детей не упоминается в качестве релевантного обстоятельства в части 4 статьи 14 Закона о гражданстве, в соответствии с которой заявитель получил гражданство. Однако, по мнению суда, установлению в судебном порядке подлежал только факт сообщения заведомо ложных сведений, и именно он являлся фактом, имеющим юридическое значение, в то время как доказывание существенного значения этих сведений для решения вопроса о приобретении гражданства не являлось необходимым<sup>5</sup>.

Некоторые судебные решения особенно ярко демонстрируют последствия применения такого подхода. В одном из решений Московского городского суда<sup>6</sup> содержится описание следующей ситуации. Заявитель, гражданка Грузии, которая выросла в сельской местности Грузии и окончила азербайджанскую школу, при обращении в УФМС по г. Москве с заявлением о получении разрешения на временное проживание указала данные родителей – как отца, так и матери. Позднее, обратившись с заявлением о приобретении гражданства в упрощенном порядке (ч. 4 ст. 14 Закона о гражданстве), она указала только данные матери. Оказалось, что в свидетельстве о ее рождении в графе “отец” стоял прочерк, но при этом она считала своим отцом человека, который юридически таковым не являлся. Этим и объяснялось несоответствие информации о родителях в заявлениях, с которыми она обращалась в органы исполнительной власти. В результате, при полной поддержке судов, заявление о приеме в гражданство было отклонено, а разрешение на временное проживание – аннулировано. Суды не приняли во внимание тот факт, что заявительница, по ее утверждению, добросовестно заблуждалась, и что сотрудники органа ФМС при выдаче разрешения на временное проживание были ознакомлены с ее

---

<sup>5</sup> См. аналогичную практику: постановления президиума Архангельского областного суда от 15 мая 2013 года по делу № 44г-20/13 и по делу № 44г-21/13; апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 мая 2012 года по делу № 33-1459/2012; определение Приморского краевого суда от 14 августа 2014 года по делу № 33-7063; постановление президиума Смоленского областного суда от 23 января 2014 года; апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 24 октября 2012 года по делу № 33-3388/2012.

<sup>6</sup> Определение Московского городского суда от 24 августа 2010 года по делу № 33-26308.

свидетельством о рождении, но не потребовали у нее свидетельство об установлении отцовства (этот факт не был подвергнут сомнению в решении суда кассационной инстанции). Кроме того, суд полностью проигнорировал то обстоятельство, что наличие или отсутствие родителей либо одного из них не упоминается в ч. 4 ст. 14 Закона о гражданстве.

Иногда суды пытаются следовать этой позиции более гибко. Например, Ростовский областной суд<sup>7</sup>, в целом руководствуясь теми же принципами, попытался найти справедливое решение, опираясь на более глубокое, по его мнению, понимание природы института, предусмотренного статьей 22 Закона о гражданстве. Он указал, что отмена решения о приобретении гражданства представляет собой санкцию за совершение противозаконных действий. Между тем, по мнению суда, из общих принципов права следует, что привлечение лица к ответственности возможно лишь при его совершеннолетию. В связи с этим, указание недостоверных сведений лицом, которому на момент подачи заявления о приеме в гражданство еще не исполнилось 18 лет, не может служить основанием для применения статьи 22 Закона о гражданстве, поскольку ответчик не способен нести ответственность за сообщенные о себе сведения.

Парадоксальность данного решения состоит в том, что несовершеннолетнее лицо в соответствии с Законом о гражданстве в принципе не обладает правом подачи такого заявления – вместо него эти действия должны осуществлять предусмотренные законом лица (родители, опекуны). Суд, признав это, тем не менее, принял решение в пользу гражданина, поскольку в иске УФМС России по Ростовской области речь шла исключительно об установлении факта предоставления заведомо ложных сведений. Таким образом, с процессуальной точки зрения суд не мог перейти к вопросу о незаконности решения о приобретении гражданства.

Обсуждая достоинства и недостатки предложенных судебной практикой подходов, необходимо иметь в виду следующее. Во-первых,

---

<sup>7</sup> Определение Ростовского областного суда от 30 января 2012 года по делу № 33-1295.

вопреки аргументации судов о том, что законодательное определение перечня сведений уже само по себе свидетельствует о значимости таких сведений, следует признать, что в рассмотренных судами спорных случаях речь шла о данных, обязательность указания которых вытекает из Положения о гражданстве, а не из законодательных норм. Во-вторых, согласно буквальному смыслу статьи 22 Закона о гражданстве и пункта 53 Положения о гражданстве, речь идет о заведомой ложности сведений, *на основании которых принималось соответствующее решение*. Таким образом, эти нормы явно отсылают к сведениям о фактах, наличие которых было необходимо для принятия положительного решения о приеме в гражданство, т.е. фактах, отсутствие которых свидетельствовало бы о необоснованности приема в гражданство. Если же отсутствие того или иного факта не могло послужить основанием для принятия отказного решения, то и ложность сведений об этом факте при последующей оценке принятого решения приниматься во внимание не может. В связи с этим вызывает серьезные сомнения тезис о том, что предоставление заведомо ложных сведений – в том случае, если они не касаются обстоятельств, на основании которых должно приниматься решение – является совершенно самостоятельным основанием для отказа в приобретении гражданства либо последующей отмены положительного решения.

Впрочем, некоторые суды<sup>8</sup> попытались выявить самостоятельную значимость сведений об обстоятельствах, не указанных непосредственно в статье 16 или конкретных пунктах статей 13 и 14 Закона о гражданстве, ссылаясь на то, что необходимость верного изложения всех требуемых данных обусловлена, в частности, проверкой полученных сведений органами Федеральной службы безопасности РФ. Действительно, учет соображений безопасности Российской Федерации и ее граждан при принятии решения о приеме в гражданство является обязательным в соответствии с пунктом “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве. Однако аргумент о необходимости

---

<sup>8</sup> Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 23 июня 2014 года по делу № 33-5885/2014.

такого учета вовсе не является решающим: ни одно из приведенных нами решений в пользу лишения гражданства либо отказа в его предоставлении не было мотивировано наличием в действиях гражданина угрозы безопасности Российской Федерации. В самом деле, о какой угрозе Российскому государству может идти речь, если заявитель, как в одном из приведенных примеров, при заполнении заявления заблуждался по поводу юридического статуса своего биологического отца? Да и могут ли вообще сведения о семейном положении или близких родственниках послужить основанием для вывода о наличии подобной угрозы? Положительный ответ, по меньшей мере, сомнителен, тем более что, как будет показано в ходе дальнейшего изложения, сама процедура проверки соблюдения требований государственной безопасности не выглядит особенно убедительной с точки зрения принципов правового государства.

**2. Угроза государственной безопасности.** В настоящее время учет интересов безопасности Российской Федерации производится путем согласования принимаемого решения территориальным органом Федеральной миграционной службы РФ с территориальным органом Федеральной службы безопасности РФ (пункты 35-37 Положения о гражданстве). По сути, речь идет о процедуре, которая производится непублично, в закрытом режиме, и гражданин не имеет доступа к материалам, которые послужили основанием для последующего отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в соответствии с пунктом “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве. Возникает вопрос: вправе ли суд при обжаловании заявителем такого отказного решения исследовать вопрос об обоснованности выводов органов исполнительной власти о наличии в действиях заявителя угрозы безопасности Российской Федерации?

Ответ, который мало кого оставит равнодушным в своей прямоте и незатейливости, мы находим в одном из решений Московского областного



суда<sup>9</sup>. В этом деле заявитель обжаловал решение УФМС России по Московской области об отказе в выдаче разрешения на временное проживание, что стало препятствием к получению гражданства в упрощенном порядке (пункт “б” части 2 статьи 14 Закона о гражданстве). Отказ был мотивирован ссылкой на пункт 1 части 1 статьи 7 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором указано, что разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, если такой гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации либо иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации – основание для отказа, аналогичное пункту “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве. Главный довод заявителя состоял в том, что в ответе Управления ФСБ по г. Москве и Московской области на запрос УФМС по Московской области в рамках процедуры согласования не указаны конкретные обстоятельства, которые препятствуют выдаче разрешения на временное проживание.

Суд кассационной инстанции, вслед за судом первой инстанции, не увидел в этом нарушения. Как указывается в судебном решении, право оценки деятельности заявителей как представляющей угрозу безопасности Российской Федерации отнесено к полномочиям Федеральной службы безопасности РФ, и суд не вправе вмешиваться в эти полномочия.

С этим можно согласиться, учитывая, что термин “вмешательство”, безусловно, имеет явно выраженную негативную коннотацию, предполагающую выход за пределы компетенции, содержание которой в рамках отношений между органами исполнительной и судебной власти определяется принципом разделения властей. Но следующее предложение, образующее собой апогей судебной аргументации в решении по данному делу, заслуживает отдельной цитаты: «Применение мер по защите

---

<sup>9</sup> Определение Московского областного суда от 13 июля 2010 года по делу № 33-13395.

национальной безопасности органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации находятся *вне сферы судебного контроля* (курсив мой – С.М.)». Таким образом, в пределах юрисдикции, как минимум, Московского областного суда органы ФСБ РФ отчетливо приобретают статус неподконтрольных суду органов власти, обладающих абсолютной дискрецией в вопросах обеспечения безопасности и оценке реальности предполагаемых угроз.

В схожих обстоятельствах аналогичное по своему содержанию решение было принято Алтайским краевым судом<sup>10</sup>. В суд обратился заявитель, который обжаловал решение УФМС России по Алтайскому краю об отклонении заявления о приеме в гражданство в упрощенном порядке. Решение было мотивировано ссылкой на пункт “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве и на решение УФМС России по Алтайскому краю об отказе в согласовании вопроса о приеме заявителя в гражданство РФ. Отсутствие такого согласования, по мнению суда, свидетельствует о наличии оснований для принятия отказного решения органом ФМС России. Более того, как замечает суд апелляционной инстанции, в соответствии с Положением о Федеральной миграционной службе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 года № 711, органы миграционной службы не наделены полномочием проверять обоснованность и правильность решений органов ФСБ России по оценке либо переоценке деятельности иностранного гражданина как несущей в себе угрозу национальной безопасности. При этом, несмотря на решающее значение позиции органов государственной безопасности в вопросе приема в гражданство, суд отказался привлечь территориальный орган ФСБ России к участию в деле в качестве заинтересованного лица, поскольку, как мотивирует суд, законность и обоснованность решения этого органа в рамках данного дела проверке не подлежала.

---

<sup>10</sup> Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 29 мая 2013 года по делу № 33-3661/2013.

Таким образом, складывается ситуация, когда, с одной стороны, формальное решение, непосредственно порождающее негативные правовые последствия для заявителя, принимается органом ФМС России, но содержание этого решения императивно определяется другим органом власти – территориальным органом ФСБ России. В этом случае обжалование решения органов госбезопасности не является возможным, поскольку оно не имеет самостоятельного юридического значения за пределами межведомственной процедуры согласования. Это – внутренняя “кухня” органов исполнительной власти. При этом конечный итог данной процедуры в виде решения УФМС России по субъекту Федерации, по логике Алтайского краевого суда, также не подлежит содержательной оценке, поскольку сам орган ФМС России, по сути, лишен какого бы то ни было усмотрения в принятии отказного решения при наличии отрицательного ответа органа ФСБ России. Вполне естественно, что в отсутствие дискреционного элемента в полномочиях органа исполнительной власти при принятии административного акта всякая судебная оценка обоснованности такого акта будет выглядеть неуместной и неоправданной. Следовательно, судебный контроль в отношении таких актов, что отмечалось в апелляционной жалобе заявителя и не отрицалось судом, осуществляется исключительно с точки зрения соблюдения порядка совершения действий, предусмотренных административным регламентом, без фактического исследования обстоятельств дела и доказательств.

Подобное положение дел должно получить оценку с учетом конституционных принципов деятельности исполнительной и судебной власти. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на то, что произвол государственных органов и должностных лиц в их отношениях с частными лицами не согласуется с принципом правового государства<sup>11</sup>; неограниченное либо излишне широкое

---

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 года № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации»

усмотрение в процессе правоприменения неизбежно ведет к такому произволу, а значит – к нарушению принципа равенства при осуществлении конституционных прав и свобод, верховенства Конституции Российской Федерации и закона<sup>12</sup>; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и исключали бы его судебную защиту<sup>13</sup>. Иное противоречило бы статье 45 Конституции РФ, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом<sup>14</sup>.

В одном из своих фундаментальных решений по вопросу о пределах судебного контроля в отношении деятельности администрации Конституционный Суд РФ также пришел к выводу, что, несмотря на то, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений органов исполнительной власти, которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов в сфере властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений. Как следует из взаимосвязанных положений статей 46 (часть 1), 52, 53 и 120

---

Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» (пункт 4 мотивировочной части).

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» (пункт 4 мотивировочной части); Определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 267-О «По жалобе открытого акционерного общества "Востоксибэлектросетьстрой" на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (пункт 2 мотивировочной части).

<sup>13</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 июня 2006 года № 231-О «По жалобе гражданки Косенковой Евдокии Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 12 части второй статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (пункт 2 мотивировочной части).

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 года № 39-О «По жалобе гражданина Часовских Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (пункт 2 мотивировочной части).

Конституции РФ, предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности предопределяет право частного лица обратиться в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения<sup>15</sup>. При этом, определяя качественное содержание судебной защиты, Конституционный Суд РФ указывал, что суд общей юрисдикции при рассмотрении дела обязан исследовать по существу его фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы; иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту, закрепленное статьей 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оказывалось бы существенно ущемленным<sup>16</sup>.

Как отмечает Европейский Суд по правам человека, предоставление органам исполнительной власти усмотрения, выраженного в терминах неограниченной власти, противоречило бы принципу верховенства права. Закон должен обозначать пределы всякой дискреции, предоставленной компетентным органам, так же, как и способ ее осуществления, с достаточной ясностью и с учетом легитимной цели тех или иных мер с тем, чтобы предоставить частному лицу адекватную защиту против произвольного вмешательства<sup>17</sup>.

Необходимо иметь в виду, что отказ в предоставлении гражданства лицам, в чьих действиях исполнительная власть усматривает некую абстрактную угрозу национальной безопасности, представляет собой реализацию санкции без предъявления конкретных обвинений. С точки зрения внешнего наблюдателя, каковым является не только “подозреваемый”, но и важнейшие “поставщики” социальной легитимности

---

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 года № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» (пункт 4 мотивировочной части).

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июня 2012 года 13-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1086 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Тимашова» (пункт 5 мотивировочной части).

<sup>17</sup> ECtHR. *Malone v. the United Kingdom*. No. 8691/79. Judgment of 02.08.1984. Para. 68 (URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>).

публично-властных решений – общественность и суд, – общее подозрение, исходящее от органов государственной безопасности, остается голословным и, кроме того, не обязательно находит свое продолжение в применении мер административной или уголовной ответственности.

По существу, в этом случае речь должна идти о применении судами принципа пропорциональности при принятии решения по конкретному делу, который предполагает, в том числе, оценку обоснованности ограничительной меры, предусмотренной законом, т.е. оценку наличия реальной угрозы публичным интересам. Такая оценка вовсе не означает неизбежность “вмешательства” в компетенцию органов исполнительной власти в указанном выше нежелательном смысле; во всяком случае, допустимой и необходимой следует считать оценку административных решений с точки зрения стандарта минимальной разумности, применение которого предполагает, как минимум, возможность ознакомления с конкретными основаниями и мотивами принятого решения. В противном случае применение пункта “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве может приводить к нарушению права на равное обращение (часть 1 статьи 19 Конституции РФ).

**3. Упрощенное восстановление в гражданстве.** Еще одним камнем преткновения в практике судов общей юрисдикции стал вопрос о соотношении двух специальных процедур приобретения гражданства – упрощенного порядка (статья 14 Закона о гражданстве) и восстановления в гражданстве (статья 15 Закона о гражданстве). Речь идет о ситуации, когда заявитель прежде обладал российским гражданством, но вышел из него, а впоследствии, “одумавшись”, стал предпринимать попытки вернуться к прежнему состоянию устойчивой правовой связи с Российским государством. Разумеется, при наличии оснований, указанных в статье 14 Закона о гражданстве, заявители предпочитают обращаться в органы ФМС России с заявлением о приеме в гражданство в упрощенном порядке,

поскольку эта статья предусматривает более льготные условия по сравнению с процедурой восстановления в гражданстве.

Суды по-разному оценивают подобные попытки. В частности, Московский городской суд поддержал доводы Генерального консула Российской Федерации в г. Харькове, признав, что право на приобретение российского гражданства по какому-либо основанию, в том числе предусмотренному статьей 14 Закона о гражданстве, не носит абсолютного и безусловного характера<sup>18</sup>. Таким образом, суд отказался от идеи свободы выбора применимой административной процедуры и констатировал, что заявитель не может претендовать на приобретение гражданства в упрощенном порядке, поскольку он состоял в гражданстве Российской Федерации и вышел из него. В этом случае применению подлежит порядок, предусмотренный статьей 15 Закона о гражданстве. При этом суд посчитал не имеющим юридического значения тот факт, что заявитель на момент выхода из гражданства являлся несовершеннолетним, в связи с чем не мог изъявить личную волю на выход из российского гражданства и до определенного момента даже не подозревал об этом.

Такая позиция имеет все формальные основания. Часть 2 статьи 15 Закона о гражданстве, появившаяся в 2012 году, предусматривает применение упрощенной процедуры при восстановлении в гражданстве (“восстановление в упрощенном порядке”), но при этом упоминает дополнительное общее условие – заявитель должен проживать на территории Российской Федерации. В то же время статья 14 Закона о гражданстве сама по себе такого общего условия не содержит и в некоторых случаях допускает приобретение гражданства в упрощенном порядке лицом, проживающим в иностранном государстве (например, в соответствии с пунктом “а” части 1).

В то же время, еще до появления части 2 статьи 15 Закона о гражданстве, никаких оснований для отказа от использования процедуры

---

<sup>18</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 10 февраля 2014 года по делу № 33-6714, определение Московского городского суда от 30 июля 2014 года по делу № 4г/4-7719; см. также определение от 29 июня 2010 года по делу № 4г/8-5424/10.

приобретения гражданства в упрощенном порядке не усмотрел Нижегородский областной суд<sup>19</sup>.

Ограничение использования упрощенной процедуры в том случае, если заявитель состоял в гражданстве РФ и вышел из него, требует обсуждения оснований такой политики законодателя, тем более что, как отмечал Конституционный Суд РФ, каждое нормотворческое решение, в особенности связанное с введением ограничений конституционных прав и свобод, должно быть обоснованным<sup>20</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что такой заявитель ограничен в своей возможности получить гражданство по сравнению лицами, которые точно также отвечают требованиям статьи 14 Закона о гражданстве, но при этом ранее в гражданстве РФ не состояли. Такое ограничение можно рассматривать в качестве санкции или, как минимум, меры стимулирующего характера, направленной на предупреждение или предотвращение выхода из гражданства. Однако введение части 2 статьи 15 Закона о гражданстве усложняет анализ нормативного материала. Совокупное действие указанных норм приводит к возникновению стимула к переезду на постоянное место жительства в Российскую Федерацию именно у тех граждан, отвечающих требованиям статьи 14 Закона о гражданстве, которые состояли в гражданстве РФ и вышли из него. При этом граждане, не состоявшие в гражданстве РФ, по-прежнему во многих случаях для получения гражданства в упрощенном порядке не обязаны проживать на территории Российской Федерации, и могут получить российское гражданство, продолжая считать своим домом другое государство. В этой ситуации такого рода “стимул”, действующий исключительно в отношении узкой аудитории бывших граждан РФ, объяснить рационально весьма затруднительно, если не рассматривать такую дифференциацию в качестве своеобразной санкции за “предательство”. В

---

<sup>19</sup> Определение Нижегородского областного суда от 28 октября 2008 года по делу № 33-6813/08.

<sup>20</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 года № 633-О-П «По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения» (пункт 3.2 мотивировочной части).



последнем случае вполне правомерен вопрос: всегда ли подлежит применению такая санкция? Оправдана ли она в том случае, если лицо на момент выхода из гражданства являлось несовершеннолетним и, следовательно, не могло принимать самостоятельных решений об изменении своего гражданства? По крайней мере, стоит признать, что упоминавшиеся выше доводы заявителя, обратившегося в Московский городской суд с жалобой на решение Генерального консула Российской Федерации в г. Харькове, не лишены разумных оснований и могут быть использованы для изучения возможностей более гибкого применения действующего законодательства.

**Выводы.** Анализ приведенной судебной практики показывает, что суды в целом придерживаются формального толкования действующего законодательства, не используя при уяснении его смысла общие принципы, вытекающие из Конституции РФ, в частности, принцип пропорциональности, предполагающий оценку реальности угроз, а также взвешивание конкурирующих ценностей с точки зрения соотношения причиняемого вреда и получаемых выгод. Установление факта недостоверности указанных в заявлении о приеме в гражданство сведений расценивается судами как безусловное основание для отклонения такого заявления либо – если решение о приобретении гражданства уже было принято – отмены состоявшегося решения. Подобное лишение гражданства зачастую приводит к тому, что лицо, при принятии российского гражданства отказавшееся от гражданства иностранного гражданства, становится апатридом, что в целом явно идет вразрез с основополагающими международными принципами в этой сфере, в частности, с принципом, закрепленным в части 1 статьи 15 Всеобщей декларации прав человека («каждый человек имеет право на гражданство»). Суды не стремятся соотносить столь серьезные последствия отмены решения о гражданстве с реальной значимостью тех или иных сведений, указанных в заявлении о приеме в гражданство.

В то же время использование таких сведений в рамках межведомственной процедуры согласования принимаемого решения в рамках отношений между территориальными органами ФМС и ФСБ России зачастую остается недоступной для контроля со стороны общественности и самих заявителей. Суды отказываются от оценки решений, принимаемых в соответствии с пунктом “а” части 1 статьи 16 Закона о гражданстве, что может привести, и, возможно, уже приводит, к принятию правоприменительными органами произвольных решений.

Не менее важным является также четкое разграничение используемых в законодательстве специальных процедур приобретения гражданства, а также обеспечение ясности положенных в основу такого разграничения политико-правовых критериев.

Полученные в рамках настоящего исследования данные и сформулированные автором выводы могут быть использованы в ходе дальнейшего анализа проблем и перспектив развития законодательства о гражданстве.

## **Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации 1993 года (с послед. изм.);
2. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с послед. изм.);
3. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с послед. изм.);
4. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»;

## **Судебная практика**

1. European Court of Human Rights. *Malone v. the United Kingdom*. No. 8691/79. Judgment of 02.08.1984;
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации»;
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева»;
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2009 года № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41

Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)»;

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2012 года 13-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1086 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Тимашова»;
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 года № 39-О «По жалобе гражданина Часовских Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 416 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»;
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2006 года № 231-О «По жалобе гражданки Косенковой Евдокии Михайловны на нарушение ее конституционных прав пунктом 12 части второй статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»;
8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 г. № 267-О «По жалобе открытого акционерного общества "Востоксибэлектросетьстрой" на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»;
9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2007 года № 633-О-П «По жалобе гражданина Тимова Евгения Михайловича на нарушение его конституционных прав рядом положений Федерального закона "О радиационной безопасности населения" и Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения»;

10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 58-КГ14-4;
11. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 29 мая 2013 года по делу № 33-3661/2013;
12. Постановление президиума Архангельского областного суда от 15 мая 2013 года по делу № 44Г-19/13;
13. Постановление президиума Архангельского областного суда от 15 мая 2013 года по делу № 44Г-20/13;
14. Постановление президиума Архангельского областного суда от 15 мая 2013 года по делу № 44Г-21/13;
15. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 мая 2012 года по делу № 33-1459/2012;
16. Апелляционное определение Брянского областного суда от 20 сентября 2012 года (по делу по заявлению Н.В.Н.о. об оспаривании решения УФМС России по Брянской области);
17. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 23 июня 2014 года по делу № 33-5885/2014;
18. Определение Липецкого областного суда от 22 октября 2012 года по делу № 33-2439/2012г.;
19. Определение Московского городского суда от 29 июня 2010 года по делу № 4Г/8-5424/10.
20. Определение Московского областного суда от 13 июля 2010 года по делу № 33-13395;
21. Определение Московского городского суда от 24 августа 2010 года по делу № 33-26308;
22. Апелляционное определение Московского городского суда от 10 февраля 2014 года по делу № 33-6714;
23. Определение Московского городского суда от 30 июля 2014 года по делу № 4Г/4-7719;

24. Определение Нижегородского областного суда от 28 октября 2008 года по делу № 33-6813/08.
25. Определение Приморского краевого суда от 14 августа 2014 года по делу № 33-7063;
26. Определение Ростовского областного суда от 30 января 2012 года по делу № 33-1295;
27. Постановление президиума Смоленского областного суда от 23 января 2014 года;
28. Апелляционное определение Верховного суда Удмуртского Республики от 24 октября 2012 года по делу № 33-3388/2012.