



*Специальный доклад
Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации*

**О ПРАКТИКЕ ИЗЪЯТИЯ
РОССИЙСКИХ ПАСПОРТОВ
У БЫВШИХ ГРАЖДАН СССР,
ПЕРЕСЕЛИВШИХСЯ
В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ
ИЗ СТРАН СНГ**

Оглавление

ЗАКОН СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	3
ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОШИБОК ПРИ ПРОВЕРКЕ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ К ГРАЖДАНСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
1. Типология обращений к уполномоченным по правам человека.....	8
2. Проблемы достоверности и полноты сведений, содержащихся в базе данных ФМС России.....	11
3. Правоприменительная практика ФМС России	15
ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	18
1. Особенности нормативного оформления российского гражданства.....	18
2. Судебная практика по делам об изъятии российских паспортов.....	23
3. Административно-правовые последствия изъятия российских паспортов.....	26
4. Материальные потери и нравственные издержки соотечественников	30
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32

ЗАКОН СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ

Доклад подготовлен в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Доклад составлен на основе обобщения информации о правовом положении и моральном состоянии бывших советских граждан, переселившихся в Российскую Федерацию из стран СНГ, а также анализа поступивших к Уполномоченному обращений лиц этой категории. При подготовке доклада использованы материалы, любезно предоставленные уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными правозащитными организациями, рядом средств массовой информации и частными лицами. Их беспрецедентно активное и заинтересованное участие в сборе и анализе информации для настоящего доклада лишний раз свидетельствует об особой актуальности затронутых в нем вопросов.

ВВЕДЕНИЕ

Одним из результатов распада СССР стало возникновение во многом уникального противоречия между новой гражданской принадлежностью и национально-государственной самоидентификацией миллионов бывших граждан СССР. Еще недавно связанные общим советским гражданством они в одночасье стали гражданами новых независимых государств. При этом единственным критерием для определения гражданства было наличие у них постоянной прописки по месту жительства на территории СССР на момент его распада. Например, лица, прописанные в Туркменской ССР, стали гражданами Туркмении, в Узбекской ССР – гражданами Узбекистана и т.д.

Вполне понятно, что такое механическое причисление к новому гражданству «по прописке» устроило далеко не всех бывших граждан СССР.

На момент распада СССР за пределами Российской Федерации оказалось не менее 25 миллионов этнических русских и 4 миллионов представителей других российских народов. Кто-то из них, проживая, например, в Украине, Белоруссии или на востоке Казахстана, был в достаточной степени интегрирован в местную жизнь и, видимо, не испытывал особого дискомфорта в связи с отсутствием российского гражданства. Кто-то, напротив, столкнулся с немалыми материальными, культурными и психологическими трудностями в условиях ускоренного строительства в бывших союзных республиках национальных государств.

Общее количество проживавших в бывших союзных республиках представителей их нетитульных и реже титульных национальностей, воспитанных в традициях русской культуры, в русской языковой среде и идентифицировавших себя с Россией, учету не поддается. Ясно, однако, что и их было немало.

Из двух описанных выше источников сложилась многочисленная группа бывших граждан СССР, стремившихся приобрести российское гражданство и переселиться в Российскую Федерацию. По имеющимся экспертным оценкам, свыше 10 миллионов человек из этой условной группы свое намерение осуществили. Кто-то из них получил паспорт гражданина Российской Федерации до переезда в Россию в российском консульском учреждении в государстве исхода, кто-то – уже по прибытии в Россию в органах внутренних дел по месту жительства. Следует подчеркнуть, что в условиях становления российской государственности и выработки новых административных процедур документирование соотечественников паспортами граждан Российской Федерации в силу объективных причин не могло носить единообразный и упорядоченный характер. Не был должным образом налажен и их учет.

Не трудно предположить, что стремление людей в максимально сжатые сроки получить паспорт гражданина Российской Федерации (или штамп о российском гражданстве в действующий паспорт советского образца) в отдельных случаях выливалось в небескорыстное «ускорение» установленных процедур. Ответственность за подобные нарушения (если, конечно, их удалось доказать) переселенцы должны, видимо, разделить с работниками консульской и паспортно-визовой служб. Важно при этом понять, что по крайней мере в первые годы после распада СССР, «ускорение» процедур выдачи российского паспорта бывшим гражданам СССР скорее всего воспринималось участниками «сделки» как мелкое «житейское» нарушение, сродни тем, что ежедневно совершали миллионы наших сограждан, «договариваясь» с инспектом ГАИ или с паспортисткой в советском ЖЭКе.

Главное же в том, что, хлопоча о российском паспорте, переселенцы из числа бывших граждан СССР преследовали только одну цель – получить равные права с другими гражданами страны, которую они искренне и не без оснований считали своей родиной.

Вместе с российскими паспортами переселенцы из числа бывших граждан СССР получали права и принимали обязанности, вытекающие из принадлежности к гражданству Российской Федерации. Они проходили службу по призыву в рядах Вооруженных Сил, голосовали на выборах всех уровней, от местных до президентских, вступали в брак, учились, платили налоги и отчисления в пенсионные фонды, в установленные сроки обменивали сами паспорта на документы нового образца, выезжали за границу и т.д.

За последние десять лет паспорта, удостоверяющие принадлежность к гражданству Российской Федерации, были выданы 162,4 миллиона человек. При этом около 126 миллионов паспортов было выдано до 2004 года. В последующие годы количество выдаваемых паспортов сократилось и составляло порядка 10 миллионов штук в год. Таким образом, процесс выдачи паспортов вошел в нормальный упорядоченный режим.

Нельзя, однако, не обратить внимания на то, что именно в этих условиях органы Федеральной миграционной службы (ФМС России) все чаще прибегают к изъятию «как необоснованно выданных» паспортов гражданина Российской Федерации у переселенцев из стран СНГ, которые не имеют документального подтверждения принадлежности к российскому гражданству. В 2005 году к Уполномоченному поступали единичные жалобы на изъятие российских паспортов территориальными органами ФМС России. За 2006 год и первое полугодие 2007 года количество таких жалоб достигло уже 437 штук. За тот же период к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации обратилось по этому вопросу 132 заявителя. В силу разных причин далеко не все граждане склонны обращаться за помощью к уполномоченным по правам человека. С учетом этого обстоятельства столь стремительный рост количества жалоб по одному и тому же вопросу не может не свидетельствовать о том, что проблема изъятия паспортов приобретает массовый характер.

В абсолютном большинстве случаев изъятые паспорта были в свое время, порой незадолго до изъятия, выданы уполномоченными государственными органами на подлинных бланках и с подлинными же печатями. В соответствии с установленным порядком, выдаче паспорта предшествует проверка на принадлежность к гражданству Российской Федерации. Лица, у которых были изъяты паспорта, надо полагать, эту проверку прошли при их первоначальной выдаче. Больше того, многие из них, за долгие годы проживания в Российской Федерации успели получить «внутренний» и «заграничный» паспорт неоднократно, всякий раз, надо полагать, успешно проходя проверку на принадлежность к гражданству. Иными словами, никаких признаков вины или тем более злого умысла на получение российского паспорта со стороны самих пострадавших граждан не усматривается. Налицо, однако, все признаки служебной ошибки самих уполномоченных государственных органов, внезапно обнаруживших, что у

лиц, которым они исправно выдавали российские паспорта, отсутствует документальное подтверждение принадлежности к гражданству России.

В этой связи уместен вопрос, может ли государство перекладывать ответственность за свои собственные ошибки и тем более за последствия, к которым эти ошибки привели, на плечи тех, кто в течение многих лет добросовестно заблуждался, имея на руках российский паспорт и справедливо полагая себя гражданами Российской Федерации. Речь ведь, не будем забывать, идет о бывших гражданах СССР, считающих своей родиной именно Россию.

Важно также разобраться как в причинах возникновения ошибок при проверке принадлежности к гражданству Российской Федерации, так и в правовых последствиях изъятия паспортов для самих пострадавших граждан.

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ОШИБОК ПРИ ПРОВЕРКЕ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ К ГРАЖДАНСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В период действия Закона Российской Федерации» от 28.11.1991 г. «О гражданстве Российской Федерации», равно как и в последние годы, когда действует Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», требования к оформлению документов по вопросам гражданства и выдаче российских паспортов неоднократно изменялись.

При этом действия сотрудников уполномоченных органов зачастую регламентировались различными ведомственными документами – инструктивными письмами, указаниями, которые носили «технический» характер, не проходили регистрации в Минюсте России и не были нигде опубликованы. Вследствие этого лица, ходатайствовавшие о приобретении российского гражданства или их представители не имели возможности в полной мере ознакомиться с процедурой его оформления.

Лица, получившие российские паспорта непосредственно из рук сотрудников уполномоченных государственных органов, не знали, да и не были обязаны знать всех инструктивных документов, регламентирующих

порядок выдачи и замены паспорта гражданина Российской Федерации, и, естественно, считали свои паспорта гражданина Российской Федерации оформленными надлежащим образом.

1. Типология обращений к уполномоченным по правам человека

Необходимо также учесть, что и при выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации («внутреннего» паспорта), и при оформлении паспорта гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию («заграничного» паспорта) соответствующими нормативными правовыми актами предусмотрено проведение проверки наличия у заявителя гражданства Российской Федерации.

Не являются, однако, единичными факты, когда граждане, которым в настоящее время подразделения ФМС России отказывают в выдаче или замене паспорта гражданина России, изымая при этом ранее выданные паспорта, в том же самом подразделении либо в отделении паспортно-визовой службы МВД России получали паспорта до прохождения действительной военной службы по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, а порой и «заграничные» паспорта граждан Российской Федерации.

К примеру, с просьбой о содействии в восстановлении изъятого паспорта гражданина Российской Федерации к Уполномоченному обратилась гражданка М. Из представленных заявителем документов усматривалось, что семья М. проживает в Российской Федерации с 1997 года. В апреле 2002 года Верхнесинячихинским ПОМ Алапаевского ГРОВД Свердловской области М. была документирована паспортом гражданина Российской Федерации.

В период действия распоряжения МВД России от 22.03.2004 г. № 1/2074 «О сплошной проверке всех ранее выданных паспортов» М. была еще дважды документирована паспортом гражданина Российской Федерации: 3 марта 2005 года заявителю выдан паспорт гражданина Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, а 10 июня 2005 года произведен обмен ранее выданного паспорта гражданина Российской Федерации в связи с достижением 45-летнего возраста.

По логике вещей трехкратная(!) проверка принадлежности М. к гражданству Российской Федерации должна была бы безусловно подтвердить наличие у нее российского гражданства.

Однако 14 июня 2005 года инспектором ПВО ОВД Бежецкого района Тверской области у М. был изъят паспорт гражданина Российской Федерации, выданный четырьмя днями ранее (10.06.2005 г.) тем же (!) ОВД. В акте об изъятии документа указано, что «паспорт выдан в нарушение установленного порядка и владелец паспорта не является гражданином Российской Федерации». Позднее у М. был изъят и загранпаспорт, выданный 03.03.2005 г. УВД 221, «в связи с тем, что указанный паспорт выдан на основании паспорта гражданина Российской Федерации 2804 № 548652, выданного 10.06.2005 г. Бежецким ОВД Тверской обл.». Судя по ответу ФМС России на запрос Уполномоченного, сотрудники службы в происшедшем с М. своей вины не усматривают, так как предлагают членам семьи М. получить разрешение на временное проживание в России (№ МС-3/12304 от 20.08.2007г.).

С учетом того, что квота разрешений на временное проживание в 2007 году была исчерпана уже в начале года, подобное предложение выглядит просто издевательским.

Несколько по-другому обстоит дело в Свердловской области. В тех случаях, когда необоснованная выдача паспорта произошла по вине сотрудников паспортно-визовой службы, сама эта служба оказывает пострадавшим от ее ошибок людям содействие в оформлении документов для приобретения российского гражданства.

Еще в 2005 году Уполномоченный по правам человека в Свердловской области обратилась к Председателю Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации с предложением о применении Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» 1991 года к лицам, которым в период действия этого закона из-за халатности должностных лиц были ошибочно выданы паспорта гражданина Российской Федерации. По итогам рассмотрения указанного предложения заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан уведомил его автора о том, что «по просьбе заявителя либо полномочного органа, ведающего делами о гражданстве, Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации может быть восстановлен срок подачи заявления по вопросам гражданства,

пропущенный лицом по уважительным причинам. Одной из таких причин является необоснованная выдача государственным органом документа о наличии российского гражданства».

В ходе проверки, инициированной Уполномоченным по правам человека в Свердловской области, было установлено, что по вине одного из сотрудников паспортно-визовой службы было выдано более 30 паспортов гражданина Российской Федерации лицам, российское гражданство которых не было оформлено в установленном законом порядке. Решением суда данный сотрудник был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 293 УК РФ и ему было назначено наказание в виде 1 года исправительных работ с удержанием 10 процентов заработка. Однако в связи с истечением сроков давности привлечения к ответственности по данной статье виновный сотрудник был от наказания освобожден, а производство по его делу прекращено. Из органов внутренних дел его уволили, а непосредственным его руководителям – объявили выговор. Лицам же, у которых были изъяты необоснованно выданные паспорта, восстановили срок подачи заявления о приеме в гражданство.

В сложившихся условиях восстановление срока подачи заявления о приеме в гражданство на основании Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» – это наиболее простой способ исправить допущенную государственными органами ошибку. В полной мере, однако, проблемы это не решает. Здравый смысл подсказывает, что добиться от государственного органа признания его собственных ошибок – задача неимоверно сложная, а без разбирательства в суде просто невыполнимая. Об этом свидетельствуют и поступающие к Уполномоченному обращения граждан, и сообщения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Стремясь «спасти честь мундира», государственные органы, как правило, уклоняются даже от проведения беспристрастной проверки по каждому случаю изъятия российского паспорта. Виновные же в

необоснованной выдаче паспортов должностные лица устанавливаются и привлекаются к ответственности лишь в единичных случаях. Что же касается самих без вины виноватых людей, пострадавших от действий государственных органов граждан, то их шансы вернуть себе однажды предоставленные, пусть даже и по ошибке, а затем отнятые права гражданина Российской Федерации, объективно ниже, чем при первом обращении. Кто-то уже давно утратил связи со страной исхода. У кого-то просто нет ни сил, ни материальных возможностей заниматься сбором необходимых для повторной легализации документов. Главное же в том, что никто из них искренне не понимает, почему государственные органы страны, которую они считают своей родиной, заставляют их расплачиваться за собственные ошибки в оформлении и учете документов о гражданстве.

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб на действия территориальных органов ФМС позволяет сделать вывод о том, что при оформлении паспортов гражданина Российской Федерации заявителями были приняты все зависящие от них меры для соблюдения требований законодательства о гражданстве Российской Федерации. Паспорта граждан Российской Федерации были получены ими в уполномоченных государственных органах. Тем самым вина за ненадлежащее оформление паспортов лежит исключительно на должностных лицах этих органов, а значит на самом государстве.

2. Проблемы достоверности и полноты сведений, содержащихся в базе данных ФМС России

Возникновению многочисленных ошибок при определении принадлежности к гражданству Российской Федерации способствует и то, что проверка наличия российского гражданства у заявителей, имевших в прошлом гражданство СССР и проживавших за пределами Российской Федерации, проводится органами ФМС России по сформированной Консульским департаментом МИД России базе данных о лицах, приобретших гражданство

Российской Федерации через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации в государствах СНГ.

После передачи указанной базы данных в органы паспортно-визовой службы МВД России, а впоследствии в ФМС России, подразделениями последней была фактически прекращена практика направления запросов о подтверждении российского гражданства в Консульский департамент МИД России и в загранпредставительства по месту приобретения соотечественниками российского гражданства.

Между тем Консульский департамент МИД России неоднократно указывал на неполноту сведений, содержащихся в указанной базе данных, рекомендуя не выносить заключение об отсутствии у проверяемого лица гражданства Российской Федерации без дополнительной проверки по иным источникам. В частности, в ходе рассмотрения запроса помощника прокурора г. Волжский Волгоградской области по делу Х. заместитель Директора Консульского департамента МИД России А. Климов подтвердил (исх. № 23550/кд-гр от 21.08.06 г.), что база данных КД МИД России на лиц, приобретших гражданство Российской Федерации, не является всеобъемлющей и исчерпывающей и не может служить безоговорочным свидетельством наличия либо отсутствия российского гражданства.

Однако почта Уполномоченного свидетельствует о том, что отсутствие сведений о приобретении соотечественником гражданства Российской Федерации в базе данных КД МИД России однозначно рассматривается сотрудниками подразделений ФМС России в качестве достаточного основания для изъятия у него паспорта гражданина Российской Федерации, как выданного лицу, не имеющему подтверждения принадлежности к российскому гражданству.

Уполномоченному же при проведении собственной проверки по жалобам на изъятие или отказ в выдаче (замене) российского паспорта нередко удается получить из консульских учреждений МИД России подтверждение наличия гражданства Российской Федерации у заявителей,

сведения о которых отсутствовали в базе данных ФМС России по гражданству, созданной на основе базы данных КД МИД России.

К примеру, с жалобой на незаконные действия сотрудников отделения паспортно-визовой службы ОВД г. Камышин Волгоградской области к Уполномоченному обратилась С., дочери которой отказали в замене паспорта гражданина Российской Федерации. Из приобщенных к обращению копий документов усматривалось, что российское гражданство было приобретено дочерью заявителя, Ольгой в 1996 году в консульском отделе посольства Российской Федерации в Республике Казахстан. После переезда семьи С. на постоянное жительство в Россию паспортно-визовой службой ОВД г. Камышин все члены семьи были документированы паспортами граждан Российской Федерации.

Однако при обращении Ольги по вопросу замены паспорта гражданина Российской Федерации в связи с достижением 20-летнего возраста выяснилось, что в базе данных КД МИД России сведения о приобретении ею гражданства Российской Федерации отсутствуют.

Из поступившего на запрос Уполномоченного ответа ПВУ ГУВД Волгоградской области следовало, что в используемой ПВУ базе данных КД МИД России имеются сведения о приеме в российское гражданство матери Ольги, обратившейся к Уполномоченному С., а сама Ольга как лицо, приобретшее гражданство Российской Федерации, не значится. В связи с этим заявительнице было предложено самостоятельно обратиться в КД МИД России по вопросу перепроверки сведений о гражданстве ее дочери. В данном конкретном случае ПВУ ГУВД Волгоградской области сделало даже больше, чем обычно, направив запрос в Посольство России в Казахстане. Затем, однако, поскольку ответ на запрос задерживался, у ПВУ, надо полагать, «лопнуло терпение». В итоге Ольге было отказано в замене паспорта.

Уполномоченный самостоятельно обратился в Генеральное консульство Российской Федерации в г. Алма-Ата с просьбой предоставить сведения по вопросу о приобретении Ольгой гражданства Российской Федерации. Письмом Генерального консульства России в г. Алма-Ата был подтвержден факт приобретения в 1996 году российского гражданства как заявительницей С., так и ее дочерью Ольгой на основании ст. 18 п. «г» Закона Российской Федерации от 28.11.1991 г. «О гражданстве Российской Федерации».

Со своей стороны, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации также указывают на недостоверность сведений, содержащихся в базе данных КД МИД России.

«Тот факт, что база данных КД МИД России велась не всегда и не везде качественно, не вызывает сомнений. Расплачиваться же за халатность

должностных лиц приходится простым людям», – констатирует Уполномоченный по правам человека в Саратовской области.

К сожалению, имеют место и случаи, когда ответы консульских учреждений Российской Федерации на запросы государственных органов в, свою очередь, содержат недостоверные сведения о принадлежности проверяемых лиц к гражданству Российской Федерации.

С жалобой на изъятие российского паспорта к Уполномоченному обратился К. Обнаружив, что в представленной заявителем копии свидетельства о рождении имеется штамп о приобретении им российского гражданства, Уполномоченный обратился в консульский отдел Посольства Российской Федерации в Туркменистане, где ранее проживал заявитель, с запросом о принадлежности К. к гражданству Российской Федерации. Из ответа консульского отдела следовало, что ранее в адрес ПВО УВД г. Сургута, изъявшего паспорт у заявителя, была по ошибке направлена неверная информация об отсутствии у К. российского гражданства. После вмешательства Уполномоченного ошибку исправили, направив заявителю письмо с подтверждением факта приобретения им гражданства Российской Федерации.

На серьезные издержки сложившейся практики скоропалительного изъятия российских паспортов указывают уполномоченные по правам человека в Саратовской и Волгоградской областях.

В качестве примера нелепости этой практики Уполномоченный по правам человека в Саратовской области приводит обращение Д. в интересах своих детей 1985-го и 1986 года рождения. Заявитель сообщил, что в 1993 году его жена и он приобрели российское гражданство в посольстве Российской Федерации в Литовской Республике. При оформлении загранпаспортов в консульском отделе посольства в них были вклеены скрепленные печатями фотографии детей заявителя.

В 2001 году оба ребенка заявителя получили по месту жительства в Саратовской области паспорта гражданина Российской Федерации, а также загранпаспорта, по которым неоднократно пересекали границу России. Однако в 2005-2006 годах обоим детям Д. (старшему сыну Д. – после прохождения военной службы по призыву, а младшему – по достижении 20-летнего возраста) было отказано в обмене ранее полученного паспорта по причине отсутствия сведений о приеме их в гражданство Российской Федерации в базе данных КД МИД России. Заявителю Д. и его супруге УФМС России по Саратовской области рекомендовало обратиться с заявлениями о приобретении гражданства Российской Федерации их детьми, представив необходимые документы, в частности, 2 квитанции об уплате госпошлины по

1 тыс. рублей каждая. По мнению Д., данная рекомендация «звучит абсурдно, так как дети являются совершеннолетними гражданами 20-ти и 21 года. Вдвойне абсурдно обращаться с просьбой о приеме в гражданство человеку, отслужившему военную службу по призыву и принявшему воинскую присягу как гражданин России». Трудно не согласиться с доводами заявителя.

Для разрешения сложившейся ситуации Уполномоченный по правам человека в Саратовской области была вынуждена обратиться в прокуратуру Саратовской области. После вмешательства прокуратуры права детей заявителя были восстановлены, но, как сам он с горечью признает в письме к Уполномоченному, «моральный ущерб, нанесенный моей семье, не поддается никаким оценкам».

3. Правоприменительная практика ФМС России

В материалах Уполномоченного по правам человека в Саратовской области обращает на себя внимание труднообъяснимый факт. Оказывается, органы УФМС России по Саратовской области продолжали в 2007 году проводить проверки во исполнение распоряжения МВД России от 22.03.2004 г. № 1/2074 «Об осуществлении сплошной проверки всех ранее выданных паспортов гражданина Российской Федерации», несмотря на то, что указанное распоряжение было признано утратившим силу еще в октябре 2006 года (распоряжение МВД России от 26.10.2006 г. № 1/8562).

Гражданин С. с 1993 года проживает в Саратовской области, куда прибыл из Киргизии девятилетним ребенком. В 2006 году, по достижении 20-летнего возраста, С. был документирован российским паспортом. В 2007 году С. переехал на постоянное жительство в г. Саратов и обратился за регистрацией по месту жительства. Во исполнение признанного утратившим силу распоряжения МВД России от 22.03.2004 г. № 1/2074 в отношении С. была проведена проверка обоснованности выдачи ему паспорта гражданина Российской Федерации. С. был зарегистрирован по месту жительства только после прохождения этой проверки.

Не отрицая необходимость строгого контроля за соблюдением законодательства о гражданстве, следует откровенно признать, что нравственные и материальные издержки людей, у которых органы ФМС скоропалительно и порой без всяких на то оснований изымают паспорта, существенно превышают эффект от борьбы с преступностью. **В своих обращениях к Уполномоченному заявители оценивают изъятие**

паспортов как личную катастрофу, предвидеть или предотвратить которую они не в состоянии. Приобретая в свое время российское гражданство и получив удостоверяющие его документы, бывшие советские граждане вправе рассчитывать на добросовестность и компетентность должностных лиц, осуществляющих необходимые для этого процедуры. Своими действиями ФМС России им в этом праве отказывает, фактически превращая всех переселившихся в Россию соотечественников в подозреваемых в нелегальном приобретении российского гражданства. Доверию граждан к конституционным институтам государственной власти подобные действия тоже никак не способствуют.

Тем более, что только за первое полугодие 2007 года с нарушением действующего порядка выдано 5780 российских паспортов, а изъято как необоснованно выданных 3153 паспорта.

Еще одним косвенным подтверждением «патового» положения может служить открывшийся в Интернете на сайте ФМС России автоматический «Сервис проверки действительности паспортов граждан Российской Федерации». Как утверждают авторы идеи, теперь любой желающий сможет в автоматическом режиме проверить подлинность своего паспорта гражданина Российской Федерации, получив один из трех возможных ответов: «действителен», «недействителен» или «отсутствуют сведения». По мнению ФМС России, такая услуга поможет всем заинтересованным лицам и организациям проверить любой паспорт, на основе которого, например, совершаются юридические, финансовые, нотариальные операции или сделки.

К сожалению, запустив свой автоматический «Сервис проверки», ФМС России тут же призналась, что он несовершенен и безошибочной проверки не гарантирует. Главное, впрочем, все же в другом. Сама идея подобной проверки, как представляется, свидетельствует о том, что уполномоченные государственные органы не в состоянии обеспечить подлинность и достоверность документов, которые они выдают гражданам своей страны.

Кажется, еще немного таких же неуклюжих усилий в этом направлении и доверие к документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации, будет окончательно подорвано. А все граждане смогут включиться в «патриотическую» охоту на «нелегалов».

Было бы некорректно возлагать всю полноту ответственности за сложившееся положение только на ФМС России. Тем более несправедливо огульно подозревать сотрудников этой службы в некомпетентности или бессердечии. Необходимость изъятия необоснованно выданных паспортов у тех, кто порой много лет считался и по всем признакам был гражданином Российской Федерации, вызывает естественное беспокойство не только у правозащитников, но и у многих сотрудников территориальных органов ФМС России, сталкивающихся с последствиями таких своих действий.

В частности, начальник Управления ФМС России по Волгоградской области в письме начальнику Управления по вопросам гражданства ФМС России (копия которого поступила к Уполномоченному в приложении к одной из жалоб) с тревогой констатирует, что большинство лишившихся российских паспортов граждан крайне болезненно воспринимают предложение оформить вид на жительство в Российской Федерации в качестве лица без гражданства с последующим приобретением российского гражданства либо восстановлением национального паспорта страны исхода.

Пытаясь помочь отдельным категориям социально незащищенных граждан (дети, старики, инвалиды, ветераны), ФМС России в порядке исключения принимает единичные решения о приеме в российское гражданство без истребования видов на жительство, приобщая к делам о гражданстве заключения служебных проверок и сведений о паспортах гражданина СССР, имевшихся у заявителей до их ошибочного документирования паспортами гражданина Российской Федерации.

Однако в подавляющем большинстве случаев Управление по вопросам гражданства и другие подразделения ФМС России вынуждены применять в отношении граждан, ранее ошибочно документированных паспортами

гражданина Российской Федерации, действующие нормативные правовые акты.

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Со времени вступления в силу Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» уполномоченные государственные органы неоднократно пытались решить вопрос документирования граждан России.

Большей частью, в основном по причине нехватки средств, эти попытки носили бессистемный характер. Достаточно отметить, что в течение 13 последующих лет документом, удостоверявшим личность гражданина Российской Федерации, продолжал оставаться паспорт гражданина СССР образца 1974 года (далее – советский паспорт). Другие страны СНГ решили вопрос обеспечения своих граждан национальными документами в сравнительно короткие сроки, как правило, за 3–5 лет. При этом, однако, выдача в странах СНГ национальных документов зачастую не сопровождалась изъятием у их граждан советских паспортов.

1. Особенности нормативного оформления российского гражданства

До декабря 1992 года российское гражданство определялось только по наличию в советском паспорте штампа постоянной прописки на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года. В дальнейшем территориальные органы внутренних дел и консульская служба МИД России приступили к выдаче вкладышей к советским паспортам и справок с указанием основания и даты приобретения российского гражданства. Наряду с выдачей вкладышей и справок о гражданстве консульские учреждения Российской Федерации за границей иногда прибегали к проставлению в советские паспорта штампа или внесению записи «Гражданин Российской Федерации». Кроме того, российское гражданство подтверждалось также

впечатанным на форзаце советского паспорта текстом о том, что владелец паспорта является гражданином Российской Федерации.

Такое многообразие форм документов, подтверждающих российское гражданство, было санкционировано постановлением Правительства от 9.12.1992 года № 950 «О временных документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации». Этим постановлением были введены в качестве временных документов вкладыши к советскому паспорту, свидетельству о рождении и удостоверению личности (военному билету) военнослужащего, а также утвержден текст о принадлежности к российскому гражданству, который вносился в изготавливавшиеся по-прежнему советские паспорта.

Следует также отметить, что до середины 2002 года наличие или отсутствие подтверждения принадлежности к российскому гражданству не оказывало заметного влияния на повседневную жизнь населения России. Свобода передвижения по территории бывшего СССР была практически неограниченной, все юридически значимые действия осуществлялись при наличии регистрации по месту жительства или временного пребывания. Вопросы, связанные с гражданством, обычно возникали при призыве на военную службу и во время выборных кампаний. Впрочем, ни военкоматы, ни избирательные комиссии в этих вопросах особенной скрупулезностью не отличались, как правило, толкуя все неясности в пользу наличия у конкретного лица гражданства Российской Федерации. К тому же поэтапную замену советских паспортов на паспорт гражданина Российской Федерации планировали завершить только к 1 июля 2004 года.

Именно на период сосуществования разных форм документов, подтверждающих российское гражданство, пришелся наибольший приток в Россию бывших советских граждан из стран СНГ. Достаточно сказать, что в первой половине 90-х годов в Россию ежегодно переселялось до 1,5 миллиона соотечественников.

В целях облегчения адаптации переселенцев постановлением Правительства Российской Федерации от 12.03.1997 г. № 290 на бывших граждан СССР, прибывших из стран СНГ и Балтии, было распространено действие «Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». Однако директивное уравнивание в правах на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства с гражданами Российской Федерации в отсутствие системы информирования о необходимости приобрести гражданство Российской Федерации сыграло с переселенцами злую шутку.

Приехав в Россию и зарегистрировавшись по месту жительства в том же порядке, что и граждане Российской Федерации, переселенцы из стран СНГ ошибочно полагали, что одновременно с регистрацией они приобретают и российское гражданство, поскольку, по прежнему советскому законодательству, гражданами союзной республики признавались все граждане СССР, постоянно проживающие в этой республике. Способствовало этому заблуждению и то, что переселенцы и местные жители имели одинаковые паспорта – граждан СССР. Проживая на территории России, переселенцы из стран СНГ по своим советским паспортам получали пенсионное, медицинское и другие виды социального обеспечения на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Зачастую недостаточно высокая квалификация сотрудников паспортных столов при жилищно-эксплуатационных конторах и отделениях паспортно-визовой службы усиливала путаницу с правовым положением переселенцев.

К примеру, их дети, не прошедшие процедуру приема в российское гражданство, по достижению 14-летнего возраста официально получали советские паспорта с впечатанным текстом, свидетельствующим о принадлежности к гражданству Российской Федерации. Аргументация сотрудников паспортно-визовых служб была достаточно простой – по закону ребенка нужно документировать паспортом, а других бланков паспортов не

существует. Довод о том, что такой паспорт может быть впоследствии изъят как незаконно выданный, в тот момент во внимание не принимался.

После вступления в силу Федерального закона от 31.05.2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Федерального закона от 25.07.2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», контроль за документированием паспортами граждан Российской Федерации стал более тщательным. Этому в немалой степени способствовало существенное усложнение процедуры приема в российское гражданство, в связи с чем число лиц, его получивших, сократилось. Если до вступления в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» по линии МВД России российское гражданство ежегодно приобретало 300-400 тыс. человек, то во втором полугодии 2002 года его не получил никто. В первом полугодии 2003 года в российское гражданство были приняты 213 человек.

В связи с усложнением процедуры приема в российское гражданство широкое распространение получила практика посреднических услуг, предоставлявшихся разного рода коммерческими организациями, якобы работавшими в непосредственном контакте с органами паспортно-визовой и миграционной служб. Как правило, эти организации на платной основе оказывали помощь по сбору документов, представляли интересы претендентов на гражданство в государственных органах. Настоящий доклад не ставит своей целью давать какую-либо оценку подобным «услугам населению», следует только отметить, что периодические кампании по проверке деятельности организаций такого рода особых нарушений не выявили, а оформленные с их помощью паспорта гражданина Российской Федерации были выданы на подлинных бланках.

В течение последних десяти лет специальные кампании по сплошной проверке выданных паспортов проводились дважды.

Первый раз такая кампания осуществлялась во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. № 232 «Об основном

документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 8.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

С этого момента началась поэтапная замена советских паспортов, сопровождающаяся проверкой обоснованности приобретения российского гражданства.

Проведенные мероприятия по обмену советских паспортов на паспорта граждан Российской Федерации позволили обнаружить существенные недостатки в применении законодательства о гражданстве Российской Федерации и паспортно-визовой работе. Уже на первом этапе проверки были выявлены целые категории лиц, которые, как выяснилось в ходе обмена паспортов, не являлись гражданами Российской Федерации. Одну из распространенных категорий составляли члены семей военнослужащих Российской Армии, ранее проживавшие в жилом секторе военных городков, дислоцированных за пределами России, а также на территории России в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). К другой категории можно отнести детей до 18 лет, переселившихся в Россию вместе с родителями. Часть молодых людей была по ошибке призвана на военную службу в Вооруженные Силы Российской Федерации, участвовала в боевых действиях в «горячих точках» на территории бывшего СССР. Всем, кто попал в эти категории, было отказано в выдаче паспортов граждан Российской Федерации.

Предварительным итогом замены советских паспортов на паспорта гражданина Российской Федерации стало то, что из 125,8 миллиона российских паспортов, выданных до 1 января 2004 года, 4338 паспортов были признаны выданными в нарушение действовавшего порядка.

Постановление Правительства Российской Федерации от 8.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации»

Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» предусматривало завершение работы по замене паспортов к 1 июля 2004 года. Однако еще до окончания срока обмена паспортов, в соответствии с распоряжением МВД России от 22.03. 2004 года № 1/2074 «О сплошной проверке всех ранее выданных паспортов», уполномоченные государственные органы во второй раз начали проверку обоснованности выдачи паспортов гражданина Российской Федерации.

В период действия этого распоряжения (до октября 2006 года) органами внутренних дел было опять выдано в нарушение установленного порядка: в 2004 году – 6855 паспортов, в 2005 году – 9347, в 2006 году – 8271 паспорт, из них изъято 3299, 4658 и 5479 паспортов соответственно. Повторная проверка фактически поставила под сомнение, как результаты первой, так и применявшуюся методику определения и подтверждения гражданства Российской Федерации.

По итогам указанной повторной проверки можно констатировать, что едва ли не во всех случаях **в нарушение установленного порядка паспорта выдавались по причинам низкой квалификации, преступной халатности или корыстных побуждений сотрудников уполномоченных государственных органов.**

2. Судебная практика по делам об изъятии российских паспортов

Вопросы изъятия российских паспортов, неоднократно являлись предметом судебного разбирательства.

Так в частности, прокуратура Федоровского района Саратовской области обратилась в 2006 году в Федоровский районный суд с заявлением о признании незаконными действий должностных лиц территориального пункта Управления ФМС России по Саратовской области в Федоровском районе. Прокуратура установила, что паспорта граждан Российской Федерации изымались должностными лицами миграционной службы «в связи с сомнениями в обоснованности их выдачи лицам, родившимся за пределами Российской Федерации». По мнению прокуратуры, поскольку российский

паспорт является документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, то его изъятие возможно лишь в случае отмены решения по вопросу гражданства при установлении в судебном порядке факта использования заявителем подложных документов или сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось соответствующее решение.

Федоровский районный суд отказал в удовлетворении указанного заявления. Формально районный суд вынес обоснованное постановление, так как решение вопросов гражданства Российской Федерации не может быть предметом судебного разбирательства. Эти вопросы Конституцией Российской Федерации (ст. 89) и Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 28) отнесены к исключительному ведению Президента Российской Федерации и полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации.

Вместе с тем суду не запрещено устанавливать достоверность юридически значимых фактов, на основе которых принималось решение о документировании граждан российскими паспортами. Очевидно, что такой судебный путь позволил бы избежать субъективного и поверхностного разбирательства и дал бы возможность людям аргументированно доказывать свою правоту. **Представляется, что именно публичность и состязательность судебного процесса потребовали бы от органов миграционной службы облекать свои сомнения в строгую юридическую форму и представлять доказательства.**

Именно такой позиции, по-видимому, придерживалась и судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Калмыкия, вынося 23 августа 2007 года по делу № 33-456/07 следующее кассационное определение: «В нарушение требований ст. 56 ГПК РФ ответчик (ОФМС России) не представил ни суду первой, ни суду кассационной инстанций доказательств того, что паспорт гражданина РФ в 1994 году был выдан П. с нарушением установленного порядка, а затем незаконно заменен дважды в

2002-м и 2005 годах. При таких обстоятельствах дела изъятие начальником ТП ОФМС у гражданина РФ П. паспорта гражданина РФ является незаконным».

К сожалению, судебное разбирательство далеко не всегда помогает внести ясность и определенность в конфликтную ситуацию. В качестве примера достаточно указать на определение Судебной коллегии по гражданским делам Самарского областного суда от 27.02.2007 года по делу № 2-05/733. В этом определении сделан противоречивый вывод о том, что: «...выдача Ю. паспорта гражданина РФ сама по себе не означает наличие у него правового статуса гражданина РФ, поскольку паспорт гражданина РФ, в силу статьи 10 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», является документом, удостоверяющим гражданство РФ».

По вопросам, связанным с изъятием паспортов гражданина Российской Федерации, были приняты решение Верховного Суда Российской Федерации от 6.06.2006 года № ГКПИ 06-337 и определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 17.08.2006 года № КАС 06-300.

Верховный Суд Российской Федерации нашел соответствующими действующему законодательству положения ряда нормативных правовых актов и счел правомочным изъятие необоснованно выданных паспортов органами ФМС России. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации заключается в том, что «... паспорт удостоверяет гражданство Российской Федерации, которое возникает не собственно из этого документа, а по основаниям и в порядке, установленным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в его развитие». Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в свою очередь констатировала, что «... паспорт является документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, только в том случае, если он выдан уполномоченным государственным органом на соответствующем официальном бланке, с соблюдением порядка, предусмотренного Положением

и принятыми в его развитие нормативными правовыми актами. Паспорт, не соответствующий этим требованиям, не может считаться документом и удостоверить гражданство Российской Федерации».

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях рассматривал и определял паспорт гражданина Российской Федерации только как документ, удостоверяющий гражданство Российской Федерации.

3. Административно-правовые последствия изъятия российских паспортов

Между тем в настоящее время российский паспорт не только удостоверяет гражданство, но выполняет и иные функции.

Статьей 10 «Документы, удостоверяющие гражданство Российской Федерации» Федерального закона от 31.05.2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» установлено, что таким документом является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Тем самым закон устанавливает прямую зависимость между гражданством России и наличием паспорта как документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации. Закон не определяет паспорт гражданина Российской Федерации как единственный документ, удостоверяющий личность гражданина, предписывая разработку отдельного федерального закона о видах основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

Закон о видах основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, до настоящего времени не принят. В его отсутствие правоотношения в этой сфере регулируются Указом Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. №232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». Указом установлено, что паспорт гражданина Российской Федерации является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации.

Федерации. Аналогичная норма содержится в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года.

Следовательно, паспорт гражданина Российской Федерации служит документом, удостоверяющим как личность предъявителя, так и его принадлежность к гражданству.

В свете этого несколько сомнительным представляется вывод, сделанный в определении Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 17.08.2006 года № КАС 06-300, о том, что «нормы об изъятии ненадлежащего паспорта, не являющегося документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, не затрагивают права и свободы гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными актами». Такая позиция Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации явно расходится со следующей оценкой Европейского Суда по правам человека по делу «Смирнова против России» (Жалобы № 46133/99 и 48183/99):

«Суд считает установленным, что в своей повседневной жизни российские граждане должны удостоверить свою личность ... даже при реализации таких ... задач, как обмен валюты или покупка билетов на поезд. Внутренний паспорт также необходим и для реализации жизненно более важных потребностей, например, для поиска работы или получения медицинского обслуживания. Следовательно, лишение паспорта представляет собой продолжительное вмешательство в личную жизнь заявительницы».

Таким образом, речь, очевидно, должна идти только о том, что выданный государственными органами с нарушениями установленного порядка паспорт может быть признан ненадлежащим только в части определения принадлежности к гражданству Российской Федерации, поскольку подлинность иных занесенных в него сведений, не подвергается сомнению и не оспаривается.

В соответствии с пунктом 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации в паспорте производятся отметки:

«о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета – соответствующими органами регистрационного учета;

об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18-летнего возраста, – соответствующими военными комиссариатами и органами внутренних дел;

о регистрации и расторжении брака – соответствующими органами записи актов гражданского состояния и органами внутренних дел;

о детях, не достигших 14-летнего возраста, – органами записи актов гражданского состояния и органами внутренних дел;

о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, – органами внутренних дел;

о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – органами внутренних дел или другими уполномоченными органами.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

о его группе крови и резус-факторе – соответствующими учреждениями здравоохранения;

об идентификационном номере налогоплательщика – соответствующими налоговыми органами».

Приведенный перечень показывает, что подавляющее большинство записей в паспорте не имеют непосредственного отношения к гражданству и заносятся в паспорт, как отмечено в названном Указе Президента Российской Федерации от 13.03.1997 года № 232, «в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации».

Как следует из объяснений представителя Правительства Российской Федерации и МВД России, включенных в текст решения Верховного Суда Российской Федерации от 6.06.2006 года № ГКПИ06-337, «гражданину выдается акт об изъятии паспорта. В акте указывается: дата, место, должность и фамилия лица, составившего акт, фамилия, имя и отчество лица, которому оформлен паспорт, серия и номер изымаемого паспорта и причина его изъятия». Очевидно, что указанный акт нельзя рассматривать как полноценный документ, удостоверяющий личность предъявителя.

При отсутствии паспорта человек не может в полном объеме пользоваться правами и свободами, закрепленными Конституцией Российской Федерации, поскольку непосредственная реализация этих прав и свобод прямо связана с документами, удостоверяющими личность. Изъятие документа, удостоверяющего личность, влечет потерю работы и невозможность трудоустройства или получения пенсии, лишает гарантий медицинского и иных видов социального обеспечения. Кроме того, невозможность приобретения проездных документов, для покупки которых необходимо предъявление паспорта, регистрации брака и т.п. ставит под сомнение реализацию права на свободу передвижения и на невмешательство в личную и семейную жизнь. Ограничиваются права собственника. Фактический запрет на совершение юридически значимых действий лишает лицо, у которого изъят паспорт гражданина Российской Федерации, и возможности использовать средства судебной защиты своих прав и свобод, в частности обжаловать в суд действия органов ФМС России.

Таким образом, изъятие органами ФМС России паспорта гражданина Российской Федерации у переселившегося на постоянное жительство на родину соотечественнику не позволяет ему реализовать права, данные каждому от рождения. Больше того, лишенный российского паспорта соотечественник парадоксальным образом оказывается в менее благоприятном положении, чем иностранные

граждане или лица без гражданства, проживающие в России по своему национальному паспорту или виду на жительство.

4. Материальные потери и нравственные издержки соотечественников

На фоне столь принципиальных изъятий практики изъятия у соотечественников российских паспортов предъявляемое им требование повторно оплатить государственную пошлину при приеме в гражданство (1 тыс. рублей) и за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации (100 рублей), а также возникающие «попутно» финансовые потери, возможно, выглядят мелочью. Поскольку, однако, российские паспорта зачастую изымаются сразу у всех членов семьи, единовременная оплата госпошлины может оказаться непосильным финансовым бременем, например, для семьи из 4 - 5 человек. Попутные же финансовые потери порой и вовсе ставят под угрозу их существование.

С просьбой о содействии в восстановлении паспортов гражданина Российской Федерации, изъятых у нее и троих ее дочерей, обратилась к Уполномоченному А., проживающая в Ставропольском крае с 1994 года. В 1995 году ГУВД Ставропольского края все члены семьи А. были приняты в российское гражданство и впоследствии неоднократно документировались паспортами гражданина Российской Федерации. Однако в 2007 году заявитель и ее уже взрослые дочери были признаны лицами без гражданства на том основании, что документы, свидетельствующие о приобретении ими гражданства Российской Федерации, оказались утрачены. Российские паспорта у заявителя и ее дочерей были изъятые, а им самим рекомендовали вновь подать заявления о приеме в гражданство Российской Федерации.

Оплата пошлины в размере 4,4 тыс. рублей оказалась весьма затруднительна для заявителя и членов ее семьи, лишенных документов, удостоверяющих личность. В настоящее время А. не может полноценно трудиться и, следовательно, зарабатывать, поскольку ее работа связана с осуществлением банковских операций. Пластиковая карта, на которую одной из дочерей А. перечисляется заработная плата заблокирована. Другая дочь не может получать пособие на детей, перечисляемое через Сбербанк. Третья ожидает рождения ребенка, но не может встать на учет в женской консультации.

Уместно спросить, на какие средства жить заявителю и членам ее семье, кто компенсирует им финансовые потери и утрату источников существования,

если их вина в необоснованном получении паспортов не установлена. Вряд ли можно предположить, что компенсацию за сопряженные с изъятием паспортов финансовые потери заявителя согласится взять на себя ФМС России. Однако **Уполномоченный считает необходимым твердо заявить о недопустимости самоустранения государства от решения проблем, порожденных действиями его должностных лиц.**

В конкретном плане Уполномоченный хотел бы обратить внимание на то, что пунктом 2 статьи 333.29 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено освобождение от уплаты государственной пошлины при приеме в гражданство Российской Федерации физических лиц, имевших гражданство СССР, проживавших и проживающих в государствах, входивших в состав СССР, но не получивших гражданства этих государств и остающихся в результате этого лицами без гражданства. Подпунктом 9 пункта 3 статьи 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрено освобождение от уплаты государственной пошлины за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Уполномоченный считает справедливым распространить такие льготы на физических лиц, у которых были изъяты российские паспорта, необоснованно выданные ранее по вине государственных органов Российской Федерации.

Изучив и проанализировав поступающие к нему жалобы, а также материалы и предложения уполномоченных в субъектах Российской Федерации, Уполномоченный в феврале 2007 года обратился к Президенту Российской Федерации с предложением о пересмотре практики изъятия российских паспортов, необоснованно выданных ранее по вине должностных лиц государственных органов Российской Федерации. Федеральный Уполномоченный, а также уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации придерживаются единого мнения – **в случаях необоснованной выдачи российских паспортов по вине государственных**

органов допущенные ими ошибки подлежат исправлению без ущерба для обладателей этих паспортов. Последние же должны без каких-либо дополнительных условий признаваться гражданами Российской Федерации по крайней мере до тех пор, пока не доказана их личная вина в незаконном получении российского гражданства и паспорта.

Уполномоченный также обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой дать поручение о незамедлительной разработке и внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О видах основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации». Учитывая, что частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, до вступления в силу названного законодательного акта Уполномоченный предложил приостановить действие пункта 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 8.07.1997 г. № 828, предусматривающего возможность изъятия паспорта гражданина Российской Федерации.

Все обращения граждан, содержащие примеры изъятия российских паспортов, которые были использованы в настоящем докладе, направлены для рассмотрения и принятия необходимых мер реагирования в Администрацию Президента Российской Федерации и Федеральную миграционную службу.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основными причинами возникновения общественно значимых проблем в области приема в гражданство Российской Федерации и документирования паспортами гражданина Российской Федерации соотечественников из стран СНГ являются:

отсутствие четкой и последовательной государственной политики в отношении бывших граждан СССР, желающих приобрести гражданство Российской Федерации;

несовершенство законодательной и нормативной правовой базы, регулирующей вопросы гражданства и документирования паспортами;

аккумулированные за последние пятнадцать лет последствия неготовности консульских учреждений МИД России и паспортно-визовых подразделений МВД России, а впоследствии ФМС России к работе в условиях массового обращения бывших граждан СССР, желающих приобрести гражданство Российской Федерации и переселиться на родину;

неполнота и недостоверность сведений, содержащихся в базе данных Консульского департамента МИД России, учетах Центра паспортно-визовых информационных ресурсов ФМС России и соответствующих учетах территориальных органов ФМС России;

не всегда достаточная квалификация, а порой недобросовестность и злоупотребления должностных лиц, отвечающих за документирование паспортами гражданина Российской Федерации.

В сложившихся беспрецедентных обстоятельствах Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации полагает необходимым и в высшей степени справедливым руководствоваться:

одним из основополагающих принципов теории права, согласно которому без доказанной вины не может быть ни ответственности, ни наказания;

осознанием того, что лишившиеся родины против своей воли и ныне переселившиеся в Россию люди в сущности не являются иностранцами;

особым правовым статусом России как единственного продолжателя СССР.

Уполномоченный не сомневается в том, что факты необоснованного документирования переселившихся в Россию бывших советских граждан российскими паспортами должны быть объектом тщательной проверки, а при необходимости и судебного расследования. Однако до завершения такой

проверки и судебного расследования переселенец не может быть лишен паспорта, ибо это объективно ведет к нарушению его неотъемлемых прав.

При неопровержимой доказанности умысла на необоснованное получение российского паспорта со стороны самого переселенца, паспорт как документ, удостоверяющий его принадлежность к российскому гражданству, подлежит изъятию. Сам же переселенец обязан заново пройти процедуру легализации на территории Российской Федерации в соответствии с установленным порядком.

Однако в случае, если наличие умысла на необоснованное получение российского паспорта со стороны самого переселенца не доказано и, тем более, если вина за необоснованную выдачу ему паспорта лежит на должностных лицах и государственных органах Российской Федерации, принадлежность переселенца к российскому гражданству не может быть поставлена под сомнение.

С учетом остроты и неотложности проблемы, наиболее эффективным способом ее оперативного решения мог бы стать указ Президента Российской Федерации о безусловном приеме в российское гражданство переселенцев из стран СНГ, не по своей вине ошибочно документированных паспортами гражданина Российской Федерации.

Впредь до вступления в силу предложенного указа Президента Российской Федерации Уполномоченный рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

руководствуясь положениями ст. 10 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», ускорить разработку проекта федерального закона о видах основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

до вступления в силу федерального закона о видах основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, приостановить действие п. 7 Постановления Правительства Российской Федерации

федерации от 8.07.1997 г. № 828, предусматривающего возможность изъятия паспорта гражданина Российской Федерации;

разработать проект федерального закона о внесении дополнений в п. 2 ст. 333.29 и пп. 9 п. 3 ст. 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих освобождение от уплаты государственной пошлины при приеме в гражданство Российской Федерации и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации для физических лиц, у которых были изъяты паспорта гражданина Российской Федерации как ранее ошибочно выданные по вине государственных органов Российской Федерации.

Федеральной миграционной службе Российской Федерации:

собрать и обобщить информацию по фактам изъятия российских паспортов, используя отчеты территориальных органов ФМС России и данные правозащитных организаций;

сформировать списки лиц, у которых были изъяты российские паспорта, ранее не по их вине ошибочно выданные должностными лицами государственных органов Российской Федерации.

Генеральной Прокуратуре Российской Федерации:

усилить прокурорский надзор за исполнением Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и соблюдением законодательства в этой сфере;

обеспечить принятие действенных мер прокурорского реагирования в отношении должностных лиц, допускающих злоупотребления при исполнении законодательства о гражданстве и документировании паспортами гражданина Российской Федерации.

Уполномоченный рассматривает настоящий доклад как приглашение к обсуждению проблем, связанных с российским гражданством, как одной из важнейших составляющей во взаимоотношениях, правах и обязанностях человека, общества и государства.

**Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации
В. ЛУКИН**