

1. Отказ в выдаче и обмене паспорта в связи с наличием иностранного гражданства

При обращении жителей восточных районов Абхазии в паспортные отделы одним из распространенных оснований для отказа в выдаче паспорта становится выявленный данными органами факт *нарушения* жителями Абхазии ч. 2 ст. 17 Закона «О гражданстве РА». Правовым последствием обнаружения иностранного гражданства становится *прекращение* абхазского гражданства. Данная норма была введена Законом Республики Абхазия от 18.09.2013 N 3392-с-V «О внесении изменений в Закон РА “О гражданстве Республики Абхазия”», и она получила обратную силу. Таким образом, не только последующее приобретение, но даже наличие иностранного гражданства, приобретенного задолго до 2013 года, влечет за собой утрату абхазского гражданства. Закон исключает для граждан Республики Абхазия не абхазской национальности возможность наличия какого-либо иного гражданства. Несмотря на свой крайне сомнительный с точки зрения принципов правового государства (верховенства права) и Конституции РА характер, данная норма продолжает оставаться действующей, имея при этом вполне очевидные перспективы для отмены в порядке конституционного контроля.

Норма ч. 2 ст. 17 Закона «О гражданстве РА» связывает прекращение гражданства РА с приобретением иностранного гражданства, вопреки требованию ч. 1 ст. 6 Закона «О гражданстве». То есть гражданин РА, за исключением лиц абхазской национальности (абаза), не выходя из гражданства РА, вправе приобрести только гражданство РФ. Очевидно, что данная норма имеет *дискриминационный характер*, будучи одновременно проявлением таких форм дискриминации, как *исключение* (по отношению к населению неабхазской национальности) и *предпочтение* (по отношению к абхазскому населению)¹. Названное основание прекращения гражданства широко используется применительно к жителям Галского района РА в старых границах. Причем, речь идет не только о жителях, в отношении которых имеются подтверждающие наличие иностранного гражданства данные, но и о тех, в отношении которых есть лишь *предположение* о наличии иностранного гражданства. Сведения о наличии у жителей Галского района в новых границах (т.е. исключая села с грузинским населением в Очамчёрском и Ткуарчалском районах) собирались разными способами в ходе так называемого *подворового обхода*, проведенного Администрацией Галского района с конца 2015 г. по начало 2016 г., а также во время пересечении государственной границы через КПП Ингур жителями Галского района в указанный период. Можно предположить, что в ходе дополнительной проверки сведений в отношении лиц, подавших документы на получение паспорта гражданина РА, использовались именно эти сведения. В настоящее время значительная часть жителей Галского района не скрывает наличия грузинского гражданства. По состоянию на сентябрь

¹ Об определении дискриминации см. пункт 7 Замечания общего порядка № 18. Недискриминация. Принято Комитетом по правам человека на его 37-й сессии (1989 г.). URL: https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/hri.gen.1.rev9_ru.pdf.

2021 года 17 534 жителя Галского района (в новых границах) и 4 586 жителей Тукарчалского района получили ВНЖ².

2. Преобладающее значение подзаконных актов в процессе паспортизации

В случаях нарушения прав человека посредством принятия нормативно-правовых актов³, наибольший негативный эффект производят *подзаконные акты*, в значительной степени усугубляющие положение дискриминируемых групп за счет произвольного расширения полномочий органов управления (зачастую благодаря недостаточной их конкретизации), а также существенного сужения содержания нарушаемого права в практике правоприменительных органов.

Подобные проблемы в ходе процесса паспортизации создает **Инструкция о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина РА** (утв. Приказом МВД РА №700 от 27 сентября 2016 г.) (*далее – Инструкция*). В ней заключено множество недостатков (о них подробнее ниже), при том, что именно этот документ в итоге серьезно влияет на возможность реализации права на гражданство. Инструкция представляет собой небольшой по объему документ с недостаточно конкретизированными компетенционными нормами, допускающими расширительное толкование на практике. Возникнув как закономерный результат череды нарушений принципа верховенства права со стороны Парламента, в настоящее время инструкция существенно определяет содержание правоприменительной практики. Документ не находится в открытом доступе, также его нет в платной справочной правовой системе (по состоянию на 30.12.2021 г. документ отсутствовал в СПС «Консультант плюс. Законодательство Республики Абхазия»), что является нарушением *принципа правовой определенности* (одного из элементов принципа верховенства права).

В соответствии с п. 54 Инструкции одним из оснований признания паспорта, выданного с нарушением установленного порядка и его изъятия, является установленный факт отсутствия гражданства РА. Факт нарушения устанавливается в ходе *дополнительной проверки* согласно *Инструкции о порядке проведения дополнительной проверки сведений в отношении лиц, подавших документы на получение паспорта гражданина РА (Приложение №2 к Приказу МВД РА №700 от 27 сентября 2016 г.)*. Дополнительную проверку осуществляют сотрудники территориальных подразделений МВД РА и СГБ РА.

Следует обратить внимание на основные недостатки Инструкции, которые ведут к нарушениям прав граждан в ходе паспортизации:

- 1) пункт 3 Инструкции определяет категории лиц, в отношении которых в обязательном порядке иницируется дополнительная проверка. Среди перечисленных в этой статье категорий лиц (граждан) прямо не указываются *лица, обладающие (в том*

² Данные получены от Администрации Галского района.

³ О сути данного вида нарушения прав человека см. пункт 14 Маастрихтских руководящих принципов, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав (1997).

числе предположительно) иностранным гражданством. На то, что эта категория лиц подлежит проверке, есть косвенное (обтекаемое) указание в п. 2 ст. 3 Инструкции – граждане, в отношении которых в Паспортном управлении МВД РА имеются сведения о наличии фактов или признаков незаконной выдачи представленных на обмен паспортов. Таким образом, процедура выявления иностранного гражданства, включая сбор сведений (в Инструкции не определены категории таких сведений), является неопределенной, а ее юридические последствия для граждан и жителей Абхазии необоснованными;

- 2) в подпункте 2 пункта 2 Инструкции речь идет только о необходимости установления наличия фактов или признаков незаконной выдачи предоставленных на обмен паспортов, то есть речь идет о проведении дополнительной проверки только при осуществлении выдачи паспорта *по истечении срока действия предыдущего*, а не при первичной выдаче паспорта. В действительности же проверка осуществляется в отношении всех заявителей, независимо от того, в каком порядке осуществляется выдача национального паспорта. Учитывая, что существует категория людей, которые никогда не являлись обладателями паспортов старого образца (такая категория лиц часто встречается в практике общественной юридической приемной ЦГП, например, это молодые люди), действия в их отношении со стороны органов внутренних дел не имеют правовых оснований. Однако, как известно, проверка осуществляется в отношении всех лиц, обращающихся за получением паспорта, но подобные нормы дезориентируют правоприменителя и показывают, насколько данное регулирование является дефектным;
- 3) существенной проблемой процесса получения паспортов является нарушение сроков его проведения. На дополнительную проверку распространяются сроки, установленные в Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина РА – не более двух месяцев в случаях, требующих проверки. Следует отметить, что заявителей не предупреждают о задержках с выдачей паспорта и проведении в отношении них дополнительной проверки. Отсутствие у паспортных служб обязанности информировать заявителя о ходе процедуры выдачи паспорта является существенным пробелом Инструкции. В рамках дополнительной проверки паспортные службы могут запросить у Службы государственной безопасности РА сведения, указанные в пунктах «а», «в», «г», «е» ст. 16 Закона РА «О гражданстве Республики Абхазия»; а также у территориальных подразделений МВД РА - сведения, подтверждающие факт постоянного проживания заявителя на территории Абхазии. Для ответа на эти запросы не установлены какие-либо сроки, СГБ РА при этом может руководствоваться собственными сроками проведения проверок. Так, например, по делу К. (житель Галского района), бенефициара общественной юридической приемной ЦГП, проверка длилась более двух месяцев с учетом того, что она продлевалась СГБ РА.

- 4) другим пробелом Инструкции, влекущим нарушение права на судебную защиту, является отсутствие у заявителя права на ознакомление с результатами проверки. Даже в тех редких случаях, когда заявитель знакомится с заключением о результатах дополнительной или служебной проверки, ему не предоставляются исходные сведения, послужившие основанием для ее выводов. Так, в отношении вышеуказанного бенефициара К. сведения, полученные Паспортным отделом по городу Сухум ПУ МВД РА от СГБ РА, использовались в качестве основания для фактического отказа в выдаче паспорта. В конце июня 2018 года после восстановления абхазской фамилии в ЗАГС Сухумского района К. обратился в Паспортный отдел по г. Сухум с заявлением о выдаче паспорта. В установленные Инструкцией сроки, в том числе с учетом времени, отведенного для проведения дополнительной проверки, паспорт выдан не был. Разъяснений от паспортной службы К. не получил, в связи с чем обратился в Генеральную прокуратуру РА с письменным заявлением о принятии необходимых мер прокурорского реагирования. 22 июля 2019 года был получен ответ из Генеральной прокуратуры (исх. №7/148), согласно которому в ходе проверки была получена информация от начальника Паспортного отдела по г. Сухум ПУ МВД РА о том, что запрос в СГБ РА о дополнительной проверке данных на К. по настоящее время не исполнен. Результаты дополнительной проверки были представлены СГБ РА только в июне 2019 года в ходе рассмотрения дела в Кассационной коллегии по административным делам и делам по административным нарушениям Верховного суда РА. Сведения, исключая возможность получения К. абхазского гражданства и находящиеся в распоряжении СГБ РА, были получены Генеральной прокуратурой РА, участвовавшей в деле в качестве соответчика, непосредственно перед рассмотрением кассационной жалобы в Верховном суде РА, т.е. спустя год после обращения К. в паспортный отдел.
- 5) другой проблемой, создающей сложности с обжалованием решений паспортных служб, является непредставление заявителям документального подтверждения отказа в выдаче и обмене паспорта. Практика предоставления такого документа (уведомления) является непоследовательной и не регламентирована в Инструкции. В большинстве случаев, известных юридической приемной ЦГП, паспортные отделы не выдают заявителям письменных уведомлений, информируя об отказе устно. В тех случаях, когда заявители получают письменное уведомление, в последнем не указывается право на судебное обжалование. О наличии этого права сотрудники паспортных отделов не сообщают заявителям даже устно. По этой причине заявители часто пропускают сроки судебного обжалования. В ходе одного из судебных заседаний (23 июня 2021 г.) по рассмотрению кассационной жалобы в Верховном суде РА по очередному «паспортному» делу юрист ЦГП поинтересовался у представителя Паспортного управления МВД РА насчет причин неинформирования заявителей о праве на обжалование решений и об установленных сроках обжалования. В ответ представитель Управления заявил, что сотрудники не обязаны предоставлять заявителям подобную информацию. Хотя такая обязанность непосредственно не прописана в Инструкции, она предусматривается в нормативно-

правовых актах, определяющих порядок рассмотрения обращений (заявлений) граждан, в частности *Законом РА «О порядке рассмотрения обращений граждан Республики Абхазия»* и ведомственным актом – *Инструкцией по работе с обращениями граждан в системе МВД Республики Абхазия* (утв. Приказом МВД от 30 июня 2010 г. N 80). Естественно, что законодательство не может допускать игнорирования заявлений граждан, и оба акта содержат необходимые положения о праве на получение ответа. Непредставление паспортными службами ответа (уведомлений) можно расценивать как нарушение ряда основополагающих прав, в частности, права на судебную защиту (ст. 21 Конституции РА) и вытекающие из него отраслевые процессуальные права (право на обжалование незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и иного государственного органа в соответствии со ст. 225 КАС РА), поскольку подобные ситуации повышают вероятность пропуска заявителем положенного срока обращения в суд.

- б) Следует отметить еще один важный момент, который должен способствовать большей обоснованности результатов дополнительной проверки. В ч. 7 Инструкции говорится о том, *в случае получения хотя бы одного отрицательного ответа на запрос либо содержания в ответе на запрос сведений, содержащих признаки незаконной выдачи паспорта гражданина РА с нарушением требований Закона «О гражданстве РА», а также указания в подлежащих обмену паспорта недостоверных сведений, материалы отправляются в Генеральную прокуратуру РА. Принятие решения о выдаче паспорта, материалы по которому направлены в прокуратуру по основаниям, указанным в настоящем пункте, осуществляется только по результатам рассмотрения указанных материалов Генеральной прокуратурой РА.* Очевидно, что такая проверка может касаться лишь обстоятельств выдачи паспорта старого образца и, соответственно, проводится при его обмене на документ нового образца. Однако результаты прокурорской проверки также недостаточны для принятия решения, поскольку при наличии фактов нарушения закона при выдаче паспорта должно быть возбуждено уголовное дело по ст. 294.1 Уголовного кодекса РА (Незаконная выдача паспорта гражданина Абхазии, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшие незаконное приобретение гражданства Республики Абхазия), и только в рамках судебного разбирательства может быть установлен факт незаконной выдачи. Но данное положение не отражено в инструкции. Таким образом, факт незаконной выдачи паспорта как основание для отказа в обмене паспорта должен быть установлен в суде. Во всех судебных делах, в которых участвовал адвокат, представляющий ЦГП, отсутствовали материалы проверки Генеральной прокуратуры РА. То есть факт нарушения не подтверждался в ходе дополнительной проверки.
- 7) совершенно непроясненным в Инструкции является вопрос обоснования отказа в *первичной выдаче паспорта (в инструкции рассматривается только процедура обмена)*. Решения об отказе в первичной выдаче паспорта также не должны, на наш взгляд, приниматься без предваряющего их решений суда, поскольку, как было

сказано, существует высокая вероятность отмены данных решений из-за положенных в их основу недопустимых доказательств, полученных от СГБ или территориальных органов внутренних дел. То есть у процедуры дополнительной проверки имеются существенные недостатки, влияющие на ее законность.

3. Проблемы установления факта наличия гражданства в правоприменительной практике Паспортного управления МВД РА

В письменных уведомлениях и устных ответах, которые смогли получить от паспортных отделов заявители, паспортные службы ссылаются на ч. 2 ст. 17 Закона «О гражданстве Республики Абхазия», констатируя, что гражданство лица было *прекращено* в связи с нарушением п. «б» ст. 5 Закона «О гражданстве».

Разобраться в сложившейся в МВД РА правоприменительной практике позволил ответ и.о. начальника Паспортного управления МВД РА на письмо руководителя общественной приемной ЦГП (вх. №3 от 06.07.2020 г.). В исходящем письме ЦГП от 03.07.2020 г., адресованном управлению, излагалась позиция юристов приемной ЦГП в отношении бенефициара, которому было отказано в выдаче паспорта. Паспортному управлению были предоставлены сведения о проживании бенефициара на территории Республики Абхазия и анализ законодательства, которые позволяли сделать вывод о наличии у бенефициара абхазского гражданства. В ответном письме и.о. начальник ПУ МВД РА, обосновывая позицию ведомства, сослался на пункт «а» ст. 29 закона «О гражданстве Республики Абхазия», согласно которому МВД РА *определяет наличие гражданства РА у лиц, проживающих на территории Республики Абхазия*. Ответ свидетельствует о том, что ошибочная, буквальная трактовка данной нормы закона стала основанием для определения Паспортным управлением и его территориальными подразделениями собственных компетенций. По сути, мы имеем дело с буквальной и ошибочной трактовкой указанной нормы, не согласующейся с другими положениями Закона. В рамках процедуры первичной выдачи и обмена паспортов (в рамках других случаев, например, утери паспорта – это полномочие не вызывает сомнений) сотрудники паспортных отделов на основании Закона вправе сделать вывод о том, является ли человек гражданином, исходя из имеющихся в их распоряжении документов, представленных заявителем и дополнительно полученных сведений. Может ли это говорить о том, что паспортные службы выступают в качестве последней «инстанции» по вопросу прекращения гражданства? Определенно, нет. В их распоряжении могут быть сведения, подтверждающие отсутствие или прекращение гражданства⁴, например, если заявителями не были представлены документы, подтверждающие срок проживания на территории Абхазии (распространены случаи полной утраты документов); имеется справка из СГБ РА о причастности к действиям, описанным в п. «б» ст. 5 Закона РА «О гражданстве» (хотя в таком случае все-таки необходима не справка СГБ, а приговор суда) или справка о наличии иностранного гражданства и т.д. Однако

⁴ Паспортные отделы в ходе повторной паспортизации констатируют *отсутствие* гражданства (в случае нарушения срока проживания, необходимого для признания гражданства (п. «б» ст. 5 Закона «О гражданстве») и *утрату* (в случае приобретения иностранного гражданства (ч. 2 ст. 17 Закона «О гражданстве»)).

паспортные отделы при принятии решений, как правило, игнорируют возможность наличия юридических фактов, подтверждающих обратное. Паспортные отделы принимают во внимание исключительно юридические факты, подтверждающие утрату или отсутствие гражданства. Довольно обширная практика ЦГП по паспортным делам демонстрирует, что в правоприменительной практике паспортных отделов прослеживается предвзятость по отношению к «проблемным» заявителям.

Следовательно, право констатировать *отсутствие* или *утрату* гражданства не следует из полномочия МВД РА *определять наличие гражданства* РА, особенно, в спорных случаях. Юридические факты, подтверждающие эти выводы, не могут быть самостоятельно и достоверно установлены паспортными отделами. Поэтому следует оспорить правомерность интерпретации Паспортным управлением пункта «а» ст. 29 закона «О гражданстве РА». Наделение таким полномочием не означает, что паспортные отделы устанавливают отсутствие или утрату гражданства исключительно самостоятельно, т.к. они не являются последним звеном в системе полномочных органов, и их деятельность согласно ст. 37 Закона «О гражданстве РА» подлежит судебной проверке.

Таким образом, результаты дополнительной проверки не могут быть основанием для признания лица никогда не имевшим или утратившим абхазское гражданство. Они могут свидетельствовать о наличии фактов, указывающих на отсутствие или утрату гражданства, однако это не означает, что эти факты обладают необходимыми признаками процессуальных доказательств, а это важно, так как результаты проверки подлежат судебному обжалованию. Поскольку в ч. 2 ст. 17 Закона «О гражданстве РА» речь идет о *нарушении*, то есть о виновном действии, за совершение которого предусмотрена ответственность в виде прекращения гражданства, в действиях конкретных лиц должны быть установлены признаки правонарушения и должно быть принято процессуальное решение. Сделать это невозможно без участия суда, любой другой порядок – это незаконное присвоение судебных полномочий. Иными словами, проверка наличия гражданства не может быть полноценной без судебного компонента.

Следует также обратить внимание на то, что отказ в признании гражданства и прекращение гражданства сегодня подтверждаются лишь актом дополнительной проверки, проводимой сотрудниками территориальных органов внутренних дел или СГБ РА. Такой упрощенный и недостаточно регламентированный (а по сути, произвольный) порядок явно не соответствует значимости статуса гражданина и гарантиям реализации конституционного права на гражданство. Учитывая перспективу (обжалования) решений паспортных отделов, остается открытым вопрос: являются ли сведения, имеющиеся в распоряжении паспортных отделов, допустимыми в соответствии с требованиями ст. 68 КАС РА (в судебных документах используется аббревиатура КРАоАС)? Для дополнительной проверки это означает, что ее Результаты проверки всегда могут быть отменены судами в рамках административного

судопроизводства, что происходит в настоящее время в большинстве рассмотренных дел и говорит об использовании *недопустимых* доказательств⁵.

Судебная практика показывает, что процедура дополнительной проверки зачастую признается неполной и не дает достоверных результатов. В частности, в ходе рассмотрения административного («паспортного») дела, один из районных судов признал необоснованными возражения представителя паспортного отдела, ссылавшегося на наличие справки СГБ РА, подтверждающей наличие гражданства Грузии. Суд указал, что административный ответчик в подтверждение своей правоты ссылается только на справку районного отдела СГБ, которая не имеет доказательной силы, а представленные в ней сведения требуют дальнейшего подтверждения. Таким образом суд указал на то, что орган, подготовивший справку, не может достоверно обладать подобной информацией, что делает эту справку недопустимым доказательством. В районах судах не всегда обращают внимание на отсутствие доказательной силы у справок СГБ.

В другом деле районный суд признал допустимым доказательством справку из СГБ, которая, как указал представитель ответчика (сотрудник паспортного отдела), поступила под грифом «секретно», в связи с чем данная информация не может быть представлена суду, однако ее наличие подтверждает получение административным истцом паспорта на территории Грузии. Суд направил запрос в СГБ, из которой поступило сообщение, озвученное ранее представителем административного истца. В данном случае справка, составленная СГБ, послужила для районного суда достаточным основанием для отказа в удовлетворении административного искового заявления. Однако Верховный суд РА не согласился с таким выводом районного суда именно в части признания справки из СГБ допустимым доказательством. Кассационная коллегия по административным делам и административным правонарушениям посчитала, что судом первой инстанции были допущены процессуальные нарушения, являющиеся основанием для отмены ее решения. Кассационная коллегия указала, что *«судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для данного дела, а именно – судом бесспорно не доказано главное обстоятельство – наличие гражданства у [Ф.И.О. истца], на основании которого суд отказал в удовлетворении исковых требований. Суд в своем решении сослался на письмо из [название района] отдела СГБ РА за исх. [номер и дата], не дав при этом критическую оценку этому доказательству с точки зрения его относимости и допустимости, как это вытекает из требования ст. 19 КРАоАС. Иных доказательств, подтверждающих наличие у гражданки [Ф.И.О. истца], иностранного (грузинского) гражданства ответчиком суду предоставлено не было. Кроме того, письмо из [название района] отдела СГБ РА за исх. [номер и дата], полученное на запрос суда, противоречит письму из паспортного дела [Ф.И.О. истца] за исх. [номер и дата] из этого же отдела СГБ РА, представленного [Ф.И.О. сотрудника СГБ]. В первом случае, согласно имеющимся сведениям, [Ф.И.О. истца] документирована паспортом гражданина Грузии за [номер*

⁵ *Относимые доказательства* – это доказательства, которые имеют значение для рассмотрения и разрешения административного дела (ст. 67 КАС РА). Доказательства признаются *допустимыми*, если они отвечают требованиям, указанным в ст. 66 и 68 КАС РА.

документа]. Во втором случае, [Ф.И.О. истца] зарегистрирована как беженец с тем же личным номером [номер документа]»⁶. С учетом выявленных нарушений, Кассационная коллегия признала, что исковые требования истца в силу того, что судом первой инстанции были использованы недопустимые доказательства, подлежат удовлетворению.

Учитывая, что фактическим итогом административной процедуры проверки наличия гражданства часто становятся такие существенные последствия, как признание отсутствия гражданства или его утраты, на стадии проверки необходим судебный контроль. При том, что и сейчас есть возможность обжалования решений паспортных отделов на основании ст. 37 Закона «О гражданстве, тем не менее, судебное участие позволит избежать ошибок в ходе проверки. Административной процедуре не достаёт тщательности судебного порядка установления фактов, имеющих значение для правильного разрешения спорных случаев. На наш взгляд, любое решение паспортных отделов относительно гражданства должно предваряться судебным решением.

4. Проблема обоснованности прекращения гражданства на основании ч. 2 ст. 17 Закона

Проблема обоснованности прекращения гражданства, естественно, имеет корни в законодательстве. Закон РА «О гражданстве» претерпел серьезные изменения с тех пор, как в мае 2013 года было инициировано парламентское расследование по проверке законности выдачи паспортов в восточных районах Абхазии. Тогда Законом РА «О внесении изменений в Закон РА “О гражданстве Республики Абхазия”» от 18.09.2013 N 3392-с-V ст. 17 Закона была дополнена новым основанием *прекращения* гражданства (ч. 2). Согласно этой норме, *наличие у гражданина Республики Абхазия гражданства иностранного государства, приобретенного с нарушением положений настоящего Закона, влечет за собой прекращение гражданства Республики Абхазия.* Включение этой нормы в эту статью серьезно нарушило логику Закона и создало условия для нарушения права на гражданство.

Для каждого из оснований прекращения гражданства, перечисленных в пунктах «а» и «б» части 1 статьи 17 Закона РА, в последующих статьях – с 18 по 21 определены конкретные условия и порядок прекращения гражданства. Для части 2 статьи 17 Закона РА никакого порядка предусмотрено не было. С одной стороны, это создает сложности для интерпретации данной нормы и, как следствие, приводит к казусам в правоприменительной практике. А с другой, – это приводит к нарушению права на гражданство.

Основания прекращения гражданства, закрепленные в части 1 указанной статьи, серьезно отличаются по своей сути от основания, предусмотренного частью 2 той же статьи. Статья 17 в целом связана с корреспондирующей ей статьей 35 Закона РА, которая предусматривает обязанность Президента РА прекращать гражданство в случае *выхода из гражданства и отмены решения о гражданстве.* Эти решения принимает Президент, поскольку именно он принимал и предшествовавшие им решения, то есть издавал указы о приеме в гражданство.

⁶ Орфография и пунктуация документа сохранены.

Все основания прекращения гражданства, перечисленные в части 1 статьи 17 Закона РА, имеют отношения к случаям, в которых гражданство было получено через *натурализацию*, т.е. приобретение гражданства государства было осуществлено путем подачи заявления на имя компетентного государственного органа (согласно ст. 11 Закона «О гражданстве РА»). Однако ч. 2 ст. 17 Закона РА предполагает прекращение гражданства, возникшего в силу его *признания* согласно п. «б» ст. 5 Закона, а не *натурализации*. В предыдущей редакции законодатель не предполагал, что гражданство, полученное в результате признания, может быть прекращено, то есть в принципе исключал такую возможность, что соответствует норме о недопустимости лишения гражданства, сформулированной в ст. 27 Конституции РА. Основаниями прекращения рассматривались только личное волеизъявление гражданина (выход из гражданства) и незаконные действия заявителя в ходе процедуры приобретения гражданства (подлог документов и предоставление заведомо ложных сведений) и иные основания. Глава III (Прекращение гражданства РА), глава IV (Отмена решений по вопросам гражданства), напрямую связаны с главой II (Приобретение гражданства), то есть решениями о приеме и восстановлении в гражданстве. Неясно, как должен поступить Президент в случае обнаружения иностранного гражданства у лица, являющегося гражданином согласно пункту «б» статьи 5 Закона РА, т.е. признания. Согласно же ч. 2 ст. 35 Закона РА, во всех остальных случаях, определенных ст. 17, Президент своими указами прекращает гражданство. Все это указывает на то, что законодатель допустил ошибку – он не увидел разницы между возникновением гражданства в силу *признания* и на основании *натурализации*. Возможность прекращения гражданства, возникшего в результате признания, в том же порядке, что и прекращение гражданства натурализованных лиц – это нарушение конституционного права на гражданство. Такое решение не должно приниматься Президентом.

5. Проблема подтверждения постоянного проживания в Галском районе

Отсутствие формальных оснований для подтверждения постоянного проживания на территории Абхазии становится другой преградой для лиц неабхазской национальности, однако для жителей Галского района (в старых границах) эта проблема неактуальна, так как последние два года в рамках процедура получения паспорта приостановлена, а в течение некоторого времени до 2020 года она осуществлялась только для самурзаканских абхазов. В Галском районе есть определенное количество людей, в отношении которых отсутствуют какие-либо сведения о наличии грузинского гражданства, но даже они бездоказательно причисляются к иностранным гражданам и вынуждены обращаться за получением ВНЖ. Следует отметить, что среди них есть и такие жители, которые категорически отказываются обращаться за получением ВНЖ и готовы обращаться в суд. Вопрос о постоянном проживании актуален для жителей Галского района только в связи с получением ВНЖ, поскольку они обязаны подтверждать его для получения этого документа.

Постановлением Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 18 сентября 2013 г. N 3390-с-V 1 Генеральной прокуратуре Республики Абхазия было предписано провести в срок до 31 декабря 2013 года *сплошную проверку* паспортно-визовых служб Министерства

внутренних дел Республики Абхазия на предмет соответствия законодательству Республики Абхазия выдачи общегражданских паспортов за период с 1 января 2006 года по настоящее время. В случае выявления в процессе проверки нарушений прокуратура должна была направлять представление Министру внутренних дел Республики Абхазия об аннулировании незаконно выданных паспортов. Сплошная проверка затронула не только восточные районы Абхазии, и одним из основных «нарушений» признавалось прерывание срока постоянного проживания. Это так называемое нарушение связано с положением Закона, а именно п. «б» ст. 5 Закона (о постоянном проживании в Абхазии в период с 12 октября 1994 г. по 12 октября 1999 г.), которому была предана обратная сила. В первоначальной редакции Закона постоянное проживание приравнивалось к прописке. Парламент решил подвергнуть ревизии весь процесс паспортизации, начавшийся в 2006 году (за исключением Галского района, где она началась в 2008 году), чтобы создать видимость наведения порядка в этой сфере для всех категорий жителей без исключения и продемонстрировать нарушения, якобы допущенные предыдущими властями.

В отличие от проблемы наличия иностранного гражданства, проблема, связанная со сроком постоянного проживания, существовала со дня принятия Закона «О гражданстве Республики Абхазия» в 2005 году. Данная версия Закона аннулировала существовавшие до него основания признания гражданства и заново определила категорию граждан, являвшихся таковыми на момент его принятия, то есть в результате признания. Получается, что в период принятия Конституции РА и до 8 ноября 2005 года у жителей Абхазии не было гражданства. Это породило серьезные проблемы для жителей неабхазской национальности. Поэтому в 2018 г. правило о постоянном проживании, под которым понималось наличие прописки в указанный промежуток времени, было немного смягчено – появилось примечание к статье 5 Закона РА. В соответствии с ним, к лицам, постоянно проживавшим на территории РА, приравниваются лица, выписавшиеся с постоянного места жительства на территории Республики Абхазия в период с 1 октября 1993 года по 12 октября 1999 года при фактическом постоянном проживании и повторной прописке на территории Республики Абхазия в срок до вступления в силу настоящего Закона. Прописка никуда не делась, но временные рамки были расширены и появилась большая вероятность того, что это сократит количество отказов в выдаче паспортов, хотя и в данном случае мы имеем дело с ретроактивным регулированием.

В настоящее время распространенным основанием отказа в подтверждении гражданства в ходе обмена паспортов является т.н. *нарушение сроков проживания*, установленных в пункте «б» статьи 5 Закона РА. Оно затрагивает жителей Абхазии во всех районах. Паспортное управление хочет иметь бесспорные основания, подтверждающие постоянное проживание и, соответственно, наличие гражданства – *прописку*. Но есть ли вина заявителей в том, что они не могут представить юридическое подтверждение своего проживания в указанный период времени на территории Абхазии? Тут мы воочию наблюдаем, как неконституционные нормы, имеющие ретроактивное регулирование, создают неразрешимые проблемы. Требуя подтверждения постоянного проживания, Паспортное управление МВД РА игнорирует обстоятельства непреодолимой силы, одно из которых – это

грузино-абхазская война, которая существенно повлияла на сохранность документов и архивных материалов. У бенефициаров общественной приемной ЦГП часто отсутствуют документы, удостоверяющие личность, именно по причине их утраты в период военных действий. Кроме того, плохо налаженный в послевоенное время процесс документирования граждан является еще одним существенным обстоятельством, лишившим людей возможности подтвердить свое постоянное проживание. Среди лиц, которые чаще всего сталкиваются с этой проблемой, – жители сел, представители национальных меньшинств, т.е. уязвимые люди. Они не всегда информированы о требованиях законодательства, не получали информацию о своих обязательствах в качестве граждан. Для жителей Галского района эта проблема была усугублена сложной ситуацией в сфере безопасности в 90-х и начале 2000-х годов. О соблюдении правопорядка в районе в указанный период говорить не приходилось. Фактически определение того, кто из проживавшего там населения является гражданами, началось именно с процесса паспортизации, начавшегося в 2006 году.

В значительной степени ответственность за паспортизацию населения лежит на органах власти, — об этом говорит действовавшее в тот период законодательство. Так, в соответствии с Распоряжением Кабинета Министров Республики Абхазия № 757р от 5 июня 1995 года «Об упорядочении паспортного режима», гражданам было предписано в обязательном порядке иметь паспорта установленного образца с обязательной пропиской по месту жительства или по месту временного проживания. Министру внутренних дел, главам администраций и соответствующим службам предписывалось: обеспечить полную регистрацию паспортов граждан по месту их постоянного проживания и прописки; повсеместно проводить мероприятия по выявлению нарушителей паспортного режима и т.д. О соответствующих обязанностях органов внутренних дел говорит и Кодекс об административных нарушениях, который в 1995 году был дополнен *статьей 185 «Проживание без паспорта и без прописки»* и *статьей 187 «Допущение проживания без паспорта или без прописки»*. Единственной санкцией, которой мог быть подвергнут гражданин, проживавший без паспорта и прописки, был штраф от 2 до 5 МРОТ. Как видно, обязательство по выявлению таких лиц лежало на органах внутренних дел, которые при ее неисполнении должны были подвергаться административной ответственности. Но органы правопорядка переложили проблему на плечи обычных людей, игнорируя собственные обязательства (вряд ли имели место случаи привлечения к ответственности сотрудников паспортных столов по статье 187 КоАП). Неисполнение органами внутренних дел обязательств по выявлению недокументированных граждан в течение временного интервала с октября 1994 по октябрь 1999 года, прежде всего привело к нарушению их прав. В этом также присутствует *дискриминационный аспект*, который заключается в том, что аналогичные проблемы были у этнических абхазов, однако в силу пункта «а» статьи 5 Закона РА они никак не отразились на возможности получения гражданства.

Проблемы с наличием документов у жителей Галского района вполне учитывались в ходе первой паспортизации, начавшейся там в 2008 году. Паспорт гражданина можно было получить, представив документы, подтверждавшие постоянное проживание (наряду с иными документами). Вместо паспорта гражданина СССР с пропиской на территории района

жители Галского района могли представить в паспортно-визовый отдел (ПВО) Галского района МВД РА форму №9 (в которой также имеется отметка (штамп) о прописке), которая выдавалась тем же органом. Постоянное проживание также подтверждали справка с места жительства, выданная либо соответствующим домоуправлением (для жителей города Гал), либо главой села; выписка из похозяйственных книг; а также объяснения, полученные уполномоченными участковыми милиционерами по месту жительства. Обычно сотрудниками органов внутренних дел опрашивались соседи (не менее двух человек) о проживании заявителя в обусловленный Законом период времени. На основании объяснений составлялся рапорт о факте проживания, который направлялся в районный ПВО. Действовавшая в тот период Инструкция о порядке выдачи, учета и хранения паспортов гражданина Республики Абхазия (утв. Приказом Министерства внутренних дел РА № 211 от 30 ноября 2005 г.) предполагала представление следующих документов: паспорта, подлежащего обмену, а при его отсутствии - заменяющего его документа (форма №9); формы №1, заверенной в домоуправлении; адресного листка прибытия, заверенного там же; домовой книги или подлинника формы №16 из домоуправления, подтверждающих наличие жилплощади для проживания; справки с места работы (для трудоустроенных) или справки с места учебы (для учащихся), аттестата, диплома (в случае необходимости); справки из военкомата; адресной справки из адресного бюро по запросу начальника ПВС Галского РОВД и других документов.

6. Проблема подтверждения постоянного проживания в остальных районах Республики Абхазия

В настоящее время можно выделить две категории случаев отказа в выдаче паспорта, связанных с фактом постоянного проживания:

- 1) в случае фактического постоянного проживания, но отсутствия документов, удостоверяющих личность. Практикам известно, насколько распространены случаи утраты (потери) и изъятия документов, удостоверяющих личность, советского периода, содержащих сведения о сроках проживания; а также случаи выписки и отсутствия прописки в установленный срок при постоянном проживании. Эти сведения (документы) не сохранились в паспортных отделах, адресном бюро и домоуправлениях по разным причинам. *Во-первых*, из-за утраты части архивов в связи с военными действиями, *во-вторых*, из-за плохо налаженного процесса поступления в соответствующие государственные органы сведений о лицах, постоянно проживающих в селах. Отказ в признании абхазского гражданства этих лиц фактически становится необоснованной санкцией, при этом игнорируются обстоятельства непреодолимой силы (военные действия) и невыполнение органами внутренних дел обязательств по прописке и паспортизации жителей Абхазии. Такая санкция совершенно непропорциональна допущенному жителями нарушению (проживанию без прописки), и в целом она противоречит положениям Конституции – принципу правового государства (принципу правовой определенности), праву на гражданство, принципу равенства (недискриминации). Решением проблемы с

постоянным проживанием должно быть закрепление в Законе возможности установления данного факта в судебном порядке;

- 2) в случае наличия в паспорте отметки о выписке или иных свидетельств о выезде за пределы Абхазии на срок более шести месяцев. Понятно, что эти положения имеют обратную силу и поэтому соответствие их Конституции сомнительно, но они являются действующими. К сожалению, это наиболее сложная проблема, которую можно решить только путем изменения законодательства о гражданстве.

7. Проблематичность использования нормы о сроке постоянного проживания в Республике Абхазия

Положение о сроке проживания со временем теряет актуальность. Необходимо новое основание признания гражданства для людей, родившихся в Абхазии после 12 октября 1994 года (если, например, у них нет родителей и(или) их гражданство невозможно установить), и постоянно проживающих на территории РА, т.е. это фактически лица без гражданства (у них может не быть подтверждения постоянного проживания). В эту категорию могут попадать дети постоянных жителей Абхазии, которые в силу прерывания постоянного срока проживания на территории Абхазии не смогли получить или утратили абхазское гражданство при обмене паспортов. В настоящее время такие лица имеют либо вид на жительство с прочерком в графе «Гражданство», либо ожидают получения документа, удостоверяющего личность. Вопрос гражданства детей лиц без гражданства в настоящее время стоит остро, невозможность получения гражданства несовершеннолетними приводит к росту количества апатридов. Фактически позиция государства в данном случае означает игнорирование положения лиц, укорененных на территории РА. Такое положение дел не соответствует международным стандартам в области права на гражданство. Статья 32 Конвенции о статусе апатридов (от 28 сентября 1954 года) требует от ее участников по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию апатридов, а также делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов. Статья 1 Конвенции о сокращении безгражданства (от 30 августа 1961 года) обязывает государства-участников предоставлять свое гражданство любому рожденному на их территории лицу, которое иначе было бы апатридом. Международные нормы «твердого права» (hard law) задают стандарты обращения с апатридами и последующего определения их статуса, которые с учетом положений ст. 11 Конституции Республики Абхазия должны быть отражены в законодательстве о гражданстве.

Временной интервал (с 12.10.1994 по 12.10.1999 гг.) – это крайне неудачный и ошибочный критерий определения гражданства. Получается, что, прожив на территории Республики Абхазия только в указанный период времени, житель становился гражданином. Но абхазское государство образовалось до начала течения этого срока. Если есть государство, то должны быть и граждане. Восстановление абхазской государственности следует исчислять с 23 июля 1992 года, в этот день на заседании I-й сессии Верховного Совета Абхазии было принято Постановление «О прекращении действия Конституции Абхазской

АССР 1978 года», в соответствии с которым возвращалась юридическая сила Конституции Абхазской ССР 1925 года. Если эту дату можно взять как точку отсчета начала новой государственности, то в какой момент появился народ (т.е. граждане) Абхазии? Этот вопрос был ранее урегулирован в Законе Республики Абхазия «О гражданстве» от 10 декабря 1993 г., который признавал гражданами страны лиц, один из прародителей которых родился в Абхазии. Закрепление в Законе «нулевого варианта» (т.е. обнуление основания признания гражданином, установленного в Законе 1993 г.) – это отрицание наличия важного элемента государства – народа и одной из основ государственности – гражданства.

Действующий Закон устанавливает необоснованно жесткие и неправовые требования относительно сроков проживания без учета послевоенной ситуации: утраты архивных документов, уничтожения личных документов, жесткой экономической блокады, из-за которой жители Абхазии были вынуждены искать возможности для выживания за пределами страны, особенно неабхазское городское население и т.д. Закон *post factum* предъявляет жителям Абхазии требования, которые заведомо не могут быть соблюдены. Неконституционность и дискриминационный характер данных положений были известны и создателям Закона, и инициаторам поправок к нему, т.е. они вносились с целью ограничения права на гражданство.

8. Пропуск срока обращения с административным исковым заявлением в суд по причине ненадлежащего уведомления заявителя

Отказы паспортных отделов в выдаче паспорта обжалуются заявителями в порядке ст. 225 КАС РА. Однако с учетом особой ситуации в Галском районе, отказники не всегда готовы отстаивать свои права в суде. Вплоть до настоящего времени Галским районным судом рассмотрено мизерное количество дел об обжаловании действий паспортных отделов. Судя по тому, что жители района избегают возможности обращения в суд даже при поддержке общественной приемной, можно судить, с одной стороны, о высокой степени недоверия к судебной системе; и, во-вторых, об опасениях, связанных с возможными последствиями обращения в суд. Основная масса паспортных дел находится в Ткуарчалском и Очамчырском судах, где жители районов активнее отстаивают свое право на гражданство.

Возможность обжалования решения паспортных отделов значительно усложняется из-за специфической практики уведомления граждан об отказах – в судах сотрудники паспортных отделов утверждают, что они во всех случаях своевременно информируют заявителей о своих решениях. Однако из-за преимущественного использования устной формы уведомления в действительности сложно найти подтверждения строгого выполнения этой обязанности. Обычно заявитель уведомляется сотрудником паспортного отдела лично (при посещении) или телефонным сообщением (данная форма уведомления используется намного реже). При этом паспортные службы не практиковали предоставление информации о праве на обжалование своего решения и сроках обжалования даже в тех случаях, когда вручаются письменные уведомления об отказе в выдаче паспорта. Из всех имеющихся в нашем распоряжении письменных уведомлений ни в одном не содержится подобная

информация. В силу разных обстоятельств заявители чаще всего не осведомлены о праве на обжалование, о существующем сроке обращения в суд и о наличии возможности получить бесплатную юридическую помощь. Поэтому они могут пропустить установленный в ч. 1 ст. 226 КАС РА трехмесячный срок обращения, который начинается со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов. День, когда заявителю стало известно о нарушении, – это день, в который он/она был(-а) надлежащим образом уведомлен(-а) об отказе в выдаче паспорта. Еще до внесения изменения в Инструкцию, предусматривающего обязательность письменных уведомлений, паспортные отделы стали предоставлять заявителям письменные уведомления. Значительное количество обращений в суды заставило паспортные отделы поменять их практику: вначале они просто стали выдавать письменные уведомления, а позже Приказом Министра внутренних дел РА №158 от 7 апреля 2021 года «О внесении изменений в Приказ МВДРА №700 от 27 сентября 2016 года» абзац 4 пункта 55 был изложен в новой редакции: *«Владельцу паспорта выдается один экземпляр акта об изъятии паспорта и уведомление с указанием причин отказа в выдаче (замене паспорта). Владелец паспорта подписывается в получении акта об изъятии паспорта на втором экземпляре акта об изъятии паспорта»*. Появление этой нормы не говорит о выправлении ситуации с соблюдением права на обращение в суд, паспортные столы пытались лишь остановить вал обращений в суды с помощью выдачи повторных уведомлений (об этом см. ниже).

Из-за того, что процедура выдачи уведомлений не была урегулирована на протяжении стольких лет, довольно сложно определить конкретную дату начала течения срока обращения в суд. Поскольку в деятельности паспортных столов преобладают устные уведомления, при возбуждении судебного разбирательства часто возникает вопрос об отказе в удовлетворении исковых требований в связи с пропуском установленного срока в соответствии со статьей 226 КАС РА. Начальники паспортных отделов в течение 2020-2021 годов довольно часто обращались в суды с заявлениями о пропуске срока обращения. В практике общественной приемной по правам человека при ЦГП есть примеры участия в судебном рассмотрении заявлений о пропуске срока. В одном из таких заявлений в подтверждение пропуска срока указывается, что «о нарушении своего права истцу стало известно в 2020 году (исковое заявление было подано в 2021 году), что подтверждается разными проверками». Обращает на себя внимание то, что в заявлении не указывается конкретная дата оповещения заявителя об отказе и способ уведомления (устный или письменный). В другом аналогичном заявлении говорится, что «истцу об отказе в выдаче паспорта гражданина Республики Абхазия стало известно в 2019 году, после проведения соответствующих проверок, что подтверждается уведомлением за исх. №__ от ____». Иногда в качестве подтверждения соблюдения процедуры уведомления заявителей паспортные отделы представляют в суде повторные уведомления, хотя их доказательственное значение довольно сомнительно, если предположить, что заявитель в первый раз был надлежащим образом уведомлен. В них говорится, к примеру, следующее: *«Уведомляем Вас повторно, о том что Вы обращались в ПО по ____ р-ну в 2017г., и вам*

было отказано в обмене паспорта [...]»⁷. В таких случаях паспортные столы ссылаются на то, что срок обращения в суд был пропущен, поскольку он должен отсчитываться с момента первого (устного) уведомления, которое было получено заявителем сразу после дополнительной проверки, а письменное уведомление было выдано (или было подготовлено, но не выдано) значительно позже.

Один из бенефициаров приемной обратился за обменом паспорта в 2018 году. После полугодового ожидания по телефону ему было сообщено, что СГБ предоставила результаты проверки, не позволяющие ему получить паспорт. По словам юриста приемной, оказывавшего правовую помощь бенефициару, никакой информации о том, что он (она) может обжаловать данное решение, ему предоставлено не было. Обратившись к представителям паспортного отдела, юрист приемной постарался выяснить, может ли паспортный отдел указать конкретный день, в который заявителю было отказано в выдаче паспорта, а также где задокументирован тот факт, что заявитель отказался(-ась) получать уведомление. Представители паспортного управления сообщили, что хотя они уведомили заявителя незадолго до начала судебного процесса, заявитель мог в любое время обратиться к ним и получить письменное уведомление. Паспортисты полагают, что правомочны выдать письменное уведомление, спустя несколько лет, и считать его повторным. Тем самым всю ответственность за пропуск срока обращения в суд они переносят на заявителя. Они утверждают, например, что уведомление находилось в деле, что заявитель фактически знал о его существовании со дня отказа в получении паспорта, но не пришел за ним или получил его непосредственно перед обращением в суд. Это утверждение становится основной аргументацией паспортных отделов в заявлениях о пропуске срока. Очевидно, что устная форма не может считаться надлежащим уведомлением, и последующее письменное уведомление не может считаться повторным, хотя в деле заявителя может находиться письменное уведомление, за которым заявитель якобы вовремя не обратился. Истцы, как правило, не подтверждают в суде получение устных уведомлений, и у паспортных столов также не бывает доказательств, опровергающих это.

В практике приемной есть случаи, когда сотрудник паспортного стола намеренно использовал незнание заявителя о последствиях пропуска сроков обращения в суд для того, чтобы иметь возможность подтвердить этот факт в суде (требовать применения последствий пропуска процессуального срока обращения в суд), то есть получил доказательство обманным путем. При обращении заявительницы за уведомлением паспортист потребовал от нее подписать *заявление о выдаче уведомления*, которое было подготовлено самим паспортистом от имени заявителя (написано от руки). Важно, что в заявлении, помимо прочего, было указано, что *лицо ранее было уведомлено об отказе с указанием конкретного срока*. В обновленной редакции Инструкции от 7 апреля 2021 года (абз. 4 п. 55) не предусмотрено обращение с заявлением о выдаче уведомления, таким образом, заявительница не должна была обращаться письменно. Инициатива составления заявления полностью исходила от сотрудника паспортного отдела. Сотрудник паспортного отдела

⁷ Пунктуация оригинального документа сохранена.

выдал уведомление с условием, что заявитель подпишет заранее подготовленное паспортистом заявление. Естественно, что сама заявительница не стала бы писать заявление с подобным содержанием. По словам паспортиста, заявительнице ранее сообщили (в сентябре 2019 года), что она не прошла проверку в СГБ, и это сообщение они посчитали уведомлением. Дело об оспаривании отказа рассматривалось в одном из районных судов, а затем в Верховном суде Республики Абхазия. В ходе кассационного рассмотрения представитель административного ответчика - Паспортного управления МВД РА, сослался в качестве подтверждения факта своевременного уведомления на заявление самой истицы, которая в мае 2021 года обратилась с заявлением о выдаче уведомления, содержавшего указание на то, что ранее она была уведомлена, а также на документ о повторном уведомлении истицы. Административный ответчик не смог сообщить суду точную дату, когда истице было в устном порядке отказано в выдаче паспорта (известно лишь, что это было в сентябре 2021 года). Административная истица пояснила суду, что не читала заявление и подписала его, доверившись сотруднику паспортного отдела. Уведомления ранее она не получала. Даже если допустить, что административная истица была неискренней перед судом, самостоятельно понять значение приписки о том, что она ранее обращалась за получением уведомления, она, естественно, не могла. Такая информация может быть понятна только практикам, знающим тонкости процесса. Несмотря на явные нарушения, присутствующие в действиях паспортиста, Верховный суд РА отменил определение районного суда об отказе в удовлетворении ходатайства административного ответчика о применении последствия пропуска процессуального срока обращения в суд и разрешил дело по существу, удовлетворив требования процессуального ответчика (Паспортного управления МВД РА) об указанных последствиях. Нельзя при этом не заметить, что суд не стал признавать заявление о выдаче уведомления, в том виде в котором оно было составлено сотрудником паспортного отдела, недопустимым доказательством. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 68 КАС РА фактические данные должны быть признаны судом недопустимыми в качестве доказательств, если они получены *с использованием заблуждения лица, участвующего в деле, относительно своих прав и обязанностей, возникшего вследствие неразъяснения, неполного или неправильного их разъяснения этому лицу.*

В приведенном случае (и ряде других) явно отсутствует надлежащее уведомление заявителя. Поскольку КАС РА определяет административный порядок обжалования действий органов государственной власти, согласно которому обращение в суд подается в течение 3-х месяцев с того дня, когда гражданину *стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов* (ст. 226 КАС РА), необходимо было предусмотреть исключительно письменный порядок выдачи уведомлений, точно определяющий дату отсчета. Однако это произошло только спустя 4 года. Во всех случаях суд обязан детально уточнить все обстоятельства уведомления заявителя, суд не должен уклоняться от изучения того, было ли уведомление произведено надлежащим образом, а все сомнения должен трактовать в пользу заявителя. С этим согласны ряд опрошенных адвокатов, которые считают, что, если заявителю письменно не разъяснили срок и порядок обжалования, то суд обязан восстановить пропущенный процессуальный срок.

В случаях, когда срок обжалования по ст. 225 КАС РА пропущен, и суд не признает наличия уважительных причин пропуска, но при этом есть другие основания для обжалования решения паспортного отдела, возникает серьезная дилемма. Строгое следование ст. 226 КАС РА в этой ситуации может привести к нарушению права на гражданство. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС РА, одной из задач административного судопроизводства является *защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений*. Очевидно, в тех случаях, когда лицу отказано в восстановлении нарушенного права с использованием побочных процессуальных аспектов (таких, как пропуск срока обжалования без уважительной причины), провозглашенная КАС РА задача становится недостижимой. Эта норма создает условия для игнорирования судами того факта, что решения паспортных отделов, в силу несовершенства процедуры проверки, принимаются с учетом многочисленных нарушений, что они не могут в качестве окончательного решения определять гражданский статус личности.

Срок обращения в суд по делам об оспаривании решений органов власти составляет 3 месяца, и, если заявитель его пропустит, он не получит паспорт, соответственно, не сможет подтвердить наличие гражданства. Статья 27 Конституции и ч. 3 ст. 4 Закона РА «О гражданстве Республики Абхазия» запрещают лишать граждан Республики Абхазия их гражданства. В разделе 5 данного исследования показано, что в значительной степени ответственность за паспортизацию населения лежит на органах власти. В то же время, представители органов власти занимают позицию, согласно которой то или иное лицо не обладает гражданством, следовательно нет оснований утверждать, что человека лишили гражданства, и это, разумеется, является юридической казуистикой, противоречащей принципам права (см. об этом раздел 7 данного исследования). Действия суда, поддерживающие подобную позицию, никак не согласуются с основополагающими нормами нашего законодательства. Отчасти новый КАС РА также не согласуется с ними в части *срока обжалования и наличия ограниченных оснований для восстановления гражданства*.

Как должен быть решен вопрос? Очевидно, что в ст. 226 КАС РА необходимо внести изменения, которые будут учитывать, что она (статья) используется для обжалования решений паспортных отделов, то есть по сути, рассматривается спор о наличии гражданства (хотя формально предмет административного иска здесь другой – отмена решения паспортного отдела). До внесения изменений следовало бы обратить внимание на то, что правило о применении последствий пропуска истцом срока обращения в суд ст. 226 КАС РА сформулировано *диспозитивно* – невозможность восстановления пропущенного (в том числе по уважительным причинам) срока обращения в суд *может* являться основанием для отказа в удовлетворении административного искового заявления. То есть суды и сейчас могут быть довольно гибкими в этом вопросе. Новый КАС РА является калькой российского аналога. Следует обратить внимание на то, каким образом в России решен вопрос пропуска без уважительной причины срока обращения в суд с административным исковым заявлением. По этому поводу есть разъяснение Верховного Суда РФ, согласно которому,

если дело возникло из публичных правоотношений и рассматривается по правилам подразд. III разд. II ГПК (в настоящее время – КАС РФ), то последствия пропуска срока на обращение в суд должны применяться судом (судьей) по своей инициативе. Таким образом, суды в России жестко не связаны правилом о пропуске срока⁸. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо принятие руководящих разъяснений Пленума Верховного суда РФ о порядке применения последствий пропуска срока обращения в суд по вопросу признания незаконными решений паспортных отделов с учетом того, что нет иных способов подтверждения наличия гражданства, кроме судебного разбирательства. Однако лучшим выходом, исключая различные трактовки на практике, будет является внесение изменений в ст. 226 КАС РФ.

9. Влияние политической повестки на судебные решения

В большинстве случаев решения паспортных отделов признаются незаконными и отменяются в судах первой инстанции, хотя во второй половине 2021 года практика Верховного суда РФ приобрела иной уклон – появились постановления и определения, принимающие во внимание пропуск процессуального срока. В течение 2021 года паспортные отделы в ответ на поданные в их отношении административные иски заявления активно обращались в суд с заявлениями о пропуске срока обжалования. Если же судебная практика изменится в направлении, которое обозначил Верховный суд РФ в описанном и в ряде других дел, то это будет вести к нарушениям права на справедливое судебное разбирательство, в частности, стандартов, касающихся доказывания. В этом смысле позиция Верховного суда РФ заключается в том, чтобы не дать рассмотреть паспортные дела по существу, поскольку в таком случае исход дела в пользу лица, обжалующего отказ в выдаче и обмене паспорта, предопределен.

Несоответствие такой позиции целям и задачам правосудия говорит о влиянии политической повестки, которая очень сильно изменила и продолжает влиять на правоприменительную практику органов внутренних дел и, по всей видимости, влияет и на судебную практику. Свидетельствами такого давления на процесс правоприменения в целом и, в частности на судопроизводство, являются заявления общественной ветеранской организации «Аруаа». В резолюции своего съезда от 11 марта 2021 года «Аруаа» обращает внимание на динамику судебной практики: *«Есть случаи, когда пользуясь противоречиями в законодательстве, суды принимают решение о выдаче гражданства Абхазии гражданам Грузии, игнорируя данные СГБ»*⁹. О недопустимости «смены политического подхода» говорится в другом заявлении «Аруаа», ставшего реакцией на совещание по вопросам выдачи документов, удостоверяющих личность, вопроса перехода государственной границы и налогообложения, состоявшегося 19 февраля 2021 года в Администрации Галского района с участием Уполномоченной по правам человека в

⁸ См.: Ответы Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ на вопросы судов по применению норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, утв. Президиумом ВС РФ 24 марта 2004 г.

⁹ URL: <http://abkhazinform.com/item/12581-delegaty-s-ezda-aruaa-prizvali-aslana-bzhaniya-ujti-v-otstavku>.

Республике Абхазия Асиды Шакрыл¹⁰. В заявлении говорится: «*Постоянные попытки действующей власти и неправительственных организаций внести изменения в данный закон и упростить получение Абхазского гражданства гражданами Грузии, проживающими в восточных районах, мы будем расценивать как угрозу национальной безопасности, как и открытие таможенных границ Республики Абхазия для ввоза товаров из Республики Грузия*»¹¹. Возникшие впоследствии перемены в судебной практике, в особенности в решениях Верховного суда РА, на наш взгляд, связаны непосредственно с подобным политическим давлением.

10. Необоснованное увеличение количества апатридов

В результате отказа судов рассматривать дела об отказе в выдаче паспорта возникает нарушение прав человека – *права на гражданство*. Как отмечалось выше, в реализации этого права ключевую роль играет государство – на него возложены значимые корреспондирующие обязательства, в частности, *гарантировать получение гражданства при наличии законных оснований*. Приемной ЦГП зафиксировано определенное количество жителей РА, обладающих ВНЖ с прочерком в графе «гражданство». При этом данные лица вполне обоснованно могут претендовать на признание их гражданами Республики Абхазия. Например, жителю Ткуарчалского района паспортный отдел предложил получить ВНЖ с прочерком в графе «гражданство». Несмотря на то, что у него есть в наличии паспорт гражданина СССР с пропиской на территории Абхазской АССР, и он прошел службу в вооруженных силах РА. Другой жительнице района паспортный отдел выдал ВНЖ с прочерком в графе «гражданство», при этом она не получала уведомления с указанием причин отказа в выдаче паспорта.

Определяя сущность права на гражданство, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека указывает, что оно является основополагающим правом человека. УВКПЧ отмечает, что согласно международным нормам, право государств решать, кто является их гражданами, не абсолютно, и государства должны, в частности, выполнять свои обязательства касательно предоставления или утраты гражданства¹². Например, такое обязательство вытекает из Конвенции ООН о сокращении безгражданства (от 30 августа 1961 г.). В статье 1 Конвенции, являющейся императивной нормой (*jus cogens*), обязательство государства сформулировано следующим образом: любое Договаривающееся Государство *должно* предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом. Право каждого на гражданство закреплено в статье 15 Всеобщей декларации прав человека и признано во многих других международных и региональных договорах о правах человека (см. A/HRC/13/34, пункты 3–18). Основополагающий характер права на гражданство и запрет произвольного лишения гражданства (см. там же, пункт 23) были вновь подтверждены Генеральной Ассамблеей в ее

¹⁰ URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=176790190613298>.

¹¹ URL: <https://www.aiaaira.com/technology/item/6098-v-aruaa-udivleny-tem-chto-snova-podnyata-tema-statusa-zhitelej-galskogo-rajona>.

¹² URL: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Pages/Nationality.aspx>.

резолюции 50/152 и Советом по правам человека в его резолюциях 7/10, 10/13, 13/2, 20/5 и 26/14.

Учитывая односторонние обязательства Республики Абхазия о признании Международного билля о правах человека и других международных актов, правоприменителю следует исходить из содержания права на гражданство, раскрываемого в содержании международных актов, посвященных праву на гражданство, и позициях договорных органов ООН (Совета по правам человека). Суды крайне неохотно принимают во внимание возможность прямого применения норм Конституции РА и международных документов, посвященных правам человека, несмотря на то, что Постановление Пленума Верховного суда РА №1/19 от 22 марта 2019 года «О некоторых вопросах применения судами Конституции Республики Абхазия при осуществлении правосудия» наделяет их таким правом.

11. Использование Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия №3476-с-V от 4 апреля 2014 года в определениях Кассационной коллегии по административным делам и делам об административных нарушениях Верховного суда РА

Кассационная коллегия по административным делам и делам об административных нарушениях Верховного суда РА (*далее* – Кассационная коллегия), отменяет решения судов первой инстанции о признании незаконными действий паспортных отделов, чаще всего используя основания, не имеющие отношения к обстоятельствам дела. Она обращает внимание на неправильное применение норм процессуального права (чаще всего основанием отмены решений нижестоящих судов служит пропуск срока обращения в суд). Однако, понимая, что согласно части 4 статьи 301 КАС РА правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним только формальным соображениям, в качестве значимого обстоятельства в ряде дел Кассационная коллегия, ссылаясь на то, что судами не учитываются последствия вступления в силу Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия №3476-с-V от 4 апреля 2014 года «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 года №3390 “Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчyrском районах Республики Абхазия”». Частые ссылки на данное Постановление направлены на формирование единства судебной практики по вопросам признания действий паспортных отделов незаконными.

Отменяя решение районного суда первой инстанции, Кассационная коллегия в своем определении от 8 июля 2021 года обращает внимание на необходимость исследования исковых требований заявителя с точки зрения Закона «О гражданстве Республики Абхазия» и Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия №3476-с-V от 4 апреля 2014 года «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 года №3390 “Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчyrском районах Республики Абхазия”». В кассационном определении Верховного суда РА от 28 июля 2021 года,

Кассационная коллегия, также отменяя решения суда первой инстанции, во многом опирается на указанное постановление Парламента РА и дает его толкование: «*выводы суда первой инстанции о том, что [Ф.И.О. заявителя] незаконно был лишен гражданства Республики Абхазия, в результате изъятия у него паспорта гражданина Республики Абхазия паспортным отделением по Галскому району паспортного управления МВД Республики Абхазия несостоятельны и сделаны без учета требования вышеприведенной нормы закона, в том числе Постановления Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия №3476-с-V от 4 апреля 2014 года «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 года №3390 “Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах Республики Абхазия”». Согласно пункту 1 Постановления Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 4 апреля 2014 года №3476-с-V, паспорта гражданина Республики Абхазия, выданные с рекомендациями комиссий¹³, созданных в нарушение Закона Республики Абхазия “О гражданстве Республики Абхазия” в Галском, Очамчырском и Ткуарчалском районах, считать выданными с нарушением установленных процедур и не могут подтверждать гражданстве Республики Абхазия. [...] Вопрос о принадлежности [...] к гражданству Республики Абхазия был разрешен Постановлением Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 4 апреля 2014 года №3476-с-V «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 «Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах Республики Абхазия». [...] Постановлением Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 4 апреля 2014 года №3476-с-V не были введены ограничения прав и свобод для Галского, Ткуарчалского и Очамчырского районах Республики Абхазия. В данном случае имело место вмешательство Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия в вопросы паспортизации населения Галского, Ткуарчалского и Очамчырского районов Республики Абхазия в порядке предусмотренного законодательством о гражданстве, и было необходимым и соразмерным правовой цели, преследуемой Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия. Мера по вмешательству Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия в вопросы паспортизации отвечало острой социальной необходимостью, а именно защита национальной безопасности, общественного порядка и прав других лиц. В Постановлении Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 4 апреля 2014 года №3476-с-V, в*

¹³ В восточных районах Абхазии процесс паспортизации проходил в особом порядке. Заявителям надлежало написать заявление об отказе от гражданства Грузии. Это требование возникло в связи с деятельностью комиссий, создаваемых при администрации, для контроля за процессом паспортизации. Например, Распоряжением Главы Администрации Галского района от 18 апреля 2011 г. была создана комиссия по принятию документов для получения паспорта гражданина Республики Абхазия, получения вида на жительство и прописке на территории Галского района. Комиссии были лишним звеном, не предусмотренным какими-либо нормативными актами, регламентирующими процедуру выдачи паспортов. Формально комиссии участвовали в процессе паспортизации населения Галского района в качестве «фильтра», т.к. именно они удостоверялись в том, что данные заявителей действительно удовлетворяли необходимым критериям для признания их гражданами Республики Абхазия. Как участники процесса паспортизации (с неясным статусом), комиссии не могли иметь отношения к принятию решений, касающихся гражданства. Впоследствии их участие в процессе паспортизации было признано нарушением в Постановлении Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия № 3476-с-V от 4 апреля 2014 года «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18 сентября 2013 года.

доступной для понимания и ясной формулировке, депутаты донесли населению Республики Абхазия представление об обстоятельствах и условиях паспортизации в Республике Абхазия»¹⁴. Аналогичная позиция повторена в определении Кассационной коллегии от 27 июля 2021 года.

Следует указать, что Кассационная коллегия необоснованно вдается в толкование Постановления Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 года №3390, выступая не как орган правосудия, а как институт с политическими функциями, что противоречит целям и задачам правосудия. Из определения в определении Кассационная коллегия Верховного суда РА обращает внимание на то, что игнорирование позиции Парламента РА по вопросу паспортизации является значимым обстоятельством, которое не учитывается судами первой инстанции. Использование в судебном документе термина «*вмешательство*» довольно точно определяет ту роль, которую играет указанное Постановление Парламента РА для правоприменительной практики (хотя в нем он используется в позитивном смысле). Судьи допускают такое вмешательство, вопреки основополагающему принципу своей деятельности – независимости и подчинению *только* Конституции и законам (ч. 4 ст. 71 Конституции РА). Как видно из формулировки, акты, имеющие юридическую силу ниже закона, не могут быть основой деятельности судов. Определения Кассационной коллегии создают условия для подрыва самостоятельности судов, вносят в правоприменительную практику зависимый от иных ветвей власти вектор развития, несмотря на усилия, предпринятые в рамках судебной реформы. Обосновывая свои решения ссылками на подзаконный акт и обязывая нижестоящие суды принимать его к руководству, Коллегия нарушает принцип подчинения только законам и узаконивает вмешательство другой ветви власти в свою деятельность. Согласно статье 15 Конституционного закона «О судебной власти», в списке источников права, которыми надлежит пользоваться судам, значатся только Конституция Республики Абхазия, общепризнанные принципы и нормы международного права и принятые в соответствии с ними конституционные законы и иные законы. Эта норма развивается в статье 10 КАС РА, согласно которой при осуществлении правосудия по административным делам судьи независимы и подчиняются только Конституции, Конституционному закону, КАС РА и законам.

Независимость суда – это необходимое условие справедливого правосудия, гарантия от политической пристрастности. Гарантии независимости суда должны соблюдаться не только институтами других ветвей власти и иными субъектами публичной власти, но и непосредственно судами. Добровольная уступка независимости – это и есть условие, в значительной степени способствующая ослаблению судебной власти.

РЕКОМЕНДАЦИИ

¹⁴ Орфография и пунктуация документа сохранены.

- Практика показывает, что требования Закона «О гражданстве Республики Абхазия», ограничивающие получение гражданства – *отсутствие гражданства иностранного государства и постоянное проживание на территории Абхазии в установленные сроки*, – это крайне жесткие и дискриминационные требования. Учитывая, что первое требование имеет политическую подоплеку, связанную с грузино-абхазским конфликтом, и его в настоящее время довольно сложно пересмотреть, следует смягчить положения Закона хотя бы отчасти – предусмотреть больше возможностей для установления факта постоянного проживания, поскольку в большинстве случаев ответственность за отсутствие информации о постоянном проживании лежит на органах внутренних дел.
- Необходимо принятие руководящих разъяснений Пленума Верховного суда РА о порядке применения последствий пропуска срока обращения в суд по вопросу признания незаконными решений паспортных отделов с учетом того, что нет иных способов подтверждения наличия гражданства, кроме судебного разбирательства. Должно быть предусмотрено, что, если гражданину в письменном виде не разъяснили сроки и порядок обжалования отказа в выдаче/обмене паспорта, суды должны восстановить пропущенный срок обращения в суд.
- Часть 2 ст. 17 Закона «О гражданстве» необходимо дополнить положениями о судебном порядке определения нарушения Закона «О гражданстве РА», выразившегося в приобретении иностранного гражданства.
- Необходимо существенно пересмотреть Инструкцию о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Республики Абхазия и Инструкции о порядке проведения дополнительной проверки сведений в отношении лиц, подавших документы на получение паспорта гражданина РА с учетом замечаний, сделанных в разделах 2-7 настоящего исследования.
- МВД РА необходимо утвердить форму уведомления об отказе в выдаче/обмене паспорта с указанием сроков и возможности обжалования решения в суде.
- В КоАП РА предусмотреть ответственность за ненадлежащее уведомление граждан о выдаче/обмене паспорта.
- Инструкцию о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Республики Абхазия необходимо дополнить положением, предусматривающим, что отказ в выдаче/обмене паспорта гражданина Республики Абхазия возможен только на основании решения суда.
- Пересмотреть дискриминационную практику выдачи ВНЖ с прочерком в графе «гражданство» в случаях, если житель имеет право на признание гражданином

Республики Абхазия в соответствии со пунктом «б» статьи 5 Закона «О гражданстве Республики Абхазия» и до установления этого права в судебном порядке.

- Органами судебсого самоуправления должна быть дана оценка использованию Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия №3476-с-V от 4 апреля 2014 года «О порядке исполнения Постановления Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия от 18.09.2013 года №3390 “Об упорядочении процесса паспортизации населения в Галском, Ткуарчалском и Очамчырском районах Республики Абхазия”» в решениях Кассационной коллегии по административным делам и делам об административных правонарушениях Верховного суда РА с учетом положений Конституции РА, Конституционного закона РА «О судебной власти» и Кодекса РА об административном судопроизводстве.