



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 22-КАД25-4-К5

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

11 февраля 2026 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Горчаковой Е.В. и Кирейковой Г.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Мамедова Эльдара Акпаровича на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 4 июня 2025 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 августа 2025 года по административному делу № 2а-824/2024 по административному иску Мамедова Э.А. к Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству внутренних дел по Республике Северная Осетия – Алания, Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Владикавказу Республики Северная Осетия – Алания, Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Республике Северная Осетия – Алания о признании незаконным заключения проверки, возложении обязанности произвести необходимые действия по выдаче паспорта и компенсации морального вреда.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Дудукиной И.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Мамедов Эльдар Акпарович (Акбар Оглы до смены отчества), [REDACTED]  
[REDACTED] года рождения, уроженец города Алма-Аты Казахской ССР, на территории Российской Федерации неоднократно документировался

паспортом: 1 июня 1995 года ОВД администрации Правобережного района Республики Северная Осетия – Алания (далее также – РСО – Алания) паспортом гражданина СССР серии [REDACTED]; три раза паспортом гражданина Российской Федерации (16 мая 2003 года ОВД Правобережного района РСО – Алания; 8 декабря 2013 года в связи со сменой отчества отделением УФМС по РСО – Алания в Правобережном районе; 20 октября 2020 года по причине утраты ранее полученного паспорта МВД по РСО – Алания).

Кроме того, Мамедову Э.А. 7 ноября 2017 года выдан сроком на 10 лет паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (загранпаспорт).

По достижении 45 лет Мамедов Э.А. обратился в Отдел по вопросам миграции отдела полиции № 1 управления Министерства внутренних дел России по городу Владикавказу РСО – Алания (далее – отдел полиции) с заявлением о замене паспорта гражданина Российской Федерации, выданного 20 октября 2020 года.

На основании рапорта начальника отдела полиции в отношении Мамедова Э.А. инициирована проверка наличия либо отсутствия гражданства Российской Федерации и обоснованности документирования его паспортом гражданина Российской Федерации, по итогам которой вынесено заключение от 10 ноября 2022 года, утверждённое замминистра МВД РСО – Алания 21 ноября 2022 года (далее – Заключение).

Заключением признан факт отсутствия у Мамедова Э.А. гражданства Российской Федерации. Паспорт гражданина Российской Федерации от 16 мая 2003 года признан выданным с нарушением установленного порядка; паспорт гражданина Российской Федерации от 20 октября 2020 года, загранпаспорт изъяты и признаны недействительными.

Заключение мотивировано неподтверждённостью факта проживания Мамедова Э.А. на территории Российской Федерации по состоянию на 6 февраля 1992 года, а также приобретения им гражданства Российской Федерации в установленном законом порядке.

Считая Заключение неправильным, Мамедов Э.А. обратился в суд с административным иском к Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России), Министерству внутренних дел по Республике Северная Осетия – Алания, Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Владикавказу Республики Северная Осетия – Алания (далее - УМВД по городу Владикавказу РСО – Алания) и Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Республике Северная Осетия – Алания о признании его незаконным, об обязанности произвести необходимые действия по выдаче паспорта, а также о компенсации морального вреда в размере 1 000 000 руб.

Решением Промышленного районного суда города Владикавказа РСО – Алания от 27 сентября 2024 года заявленные требования

удовлетворены частично. Заключение признано незаконным, на УМВД по городу Владикавказу РСО – Алания возложена обязанность произвести необходимые действия по выдаче Мамедову Э.А. паспорта гражданина Российской Федерации в течение одного месяца со дня вступления решения в законную силу, с Российской Федерации в лице МВД России за счёт казны Российской Федерации в пользу Мамедова Э.А. взыскано 50 000 руб. компенсации морального вреда.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 4 июня 2025 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 августа 2025 года, решение суда первой инстанции отменено, в удовлетворении административного иска отказано.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе и дополнений к ней Мамедовым Э.А. ставится вопрос об отмене апелляционного и кассационного определений и оставлении в силе судебного решения.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2025 года административное дело истребовано, определением от 12 января 2026 года кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее также – КАС РФ).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что такие нарушения допущены судами апелляционной и кассационной инстанций.

Суд первой инстанции, разрешая заявленные требования и признавая Заключение незаконным, исходил из того, что в ходе судебного разбирательства установлено проживание административного истца постоянно на территории Российской Федерации с осени 1991 года вместе с братьями и матерью, расценив это как основание для признания Мамедова Э.А. правомерно получившим гражданство Российской Федерации в силу предписаний части 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Закон о гражданстве 1991 года).

Суд первой инстанции, проанализировав связь Мамедова Э.А. с Российской Федерацией (учёба в училище, служба в рядах Вооружённых Сил Российской Федерации, трудовая деятельность, последующее обучение в высшем учебном заведении и др.), сделал вывод о том, что не может быть признано законным заключение, вынесенное при отсутствии бесспорных правовых оснований, свидетельствующих о соразмерности, необходимости, адекватности и разумности вмешательства, допущенного в отношении административного истца.

При этом сослался на неоднократное документирование административного истца паспортами, на отметку в заявлении Мамедова Э.А. от 8 февраля 2013 года по форме № 1П о выдаче (замене) паспорта гражданина Российской Федерации о наличии в отношении его «оправдательных» материалов от 30 января 2013 года, свидетельствующих о том, что он является гражданином Российской Федерации в соответствии с приведённой выше федеральной нормой, на отсутствие информации о принятии гражданства иного государства.

Позицию суда первой инстанции суд апелляционной инстанции признал ошибочной, указал, что установленный судом на основании записей в домовой книге факт проживания матери административного истца (К [ ] [ ] на территории Российской Федерации с 10 января 1992 года без проверки сведений о регистрации и месте жительства отца Мамедова Э.А. не позволяет считать доказанным факт постоянного проживания в Российской Федерации Мамедова Э.А. на 6 февраля 1992 года – день вступления в силу Закона о гражданстве 1991 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания, установив, что в материалы административного дела не представлены документальные доказательства, подтверждающие обращение Мамедова Э.А. с заявлением о принятии в гражданство Российской Федерации, констатировав, что Заключение не является препятствием для рассмотрения вопроса о предоставлении административному истцу гражданства Российской Федерации в установленном законом порядке, не усмотрела оснований для удовлетворения административного иска.

Кассационный суд, считая апелляционное определение законным, отметил, что поступление Мамедова Э.А. на обучение в училище в 1994 году, получение военного билета в 1995 году не опровергают вывод суда апелляционной инстанции об отсутствии достоверных сведений, подтверждающих его постоянное проживание на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года, а наличие у лица устойчивой правовой связи с Российской Федерацией не является основанием для признания Заключения незаконным.

Таким образом, позиция судов апелляционной и кассационной инстанций о правомерности Заключения об отсутствии у административного истца гражданства Российской Федерации основана исключительно на

недоказанности факта его постоянного проживания на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года.

При этом суды оставили без внимания, что на момент получения Мамедовым Э.А. в возрасте 18 лет паспорта впервые на территории Российской Федерации Закон о гражданстве 1991 года действовал в редакции от 6 февраля 1995 года, предусматривающей приобретение гражданства в порядке регистрации гражданами бывшего СССР, прибывшими для проживания на территорию Российской Федерации после 6 февраля 1992 года, если они до 31 декабря 2000 года заявят о своём желании приобрести гражданство Российской Федерации (пункт «г» статьи 18).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает апелляционное и кассационное определения незаконными по следующим основаниям.

Суд апелляционной инстанции, не согласившись с оценкой судом первой инстанции доказательств постоянного проживания несовершеннолетнего Мамедова Э.А. на территории Российской Федерации по состоянию на день вступления в силу Закона о гражданстве 1991 года, в частности, показаний свидетелей, предупреждённых об уголовной ответственности за дачу ложных показаний, выписки из домовой книги, своё несогласие обосновал лишь сомнениями относительно места жительства на указанную дату отца Мамедова Э.А. – Мамедова А.А. (умер в 2008 году).

В нарушение требований статьи 311 КАС РФ в апелляционном определении не указаны обстоятельства дела, установленные судом апелляционной инстанции, и доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах, а также мотивы, по которым суд апелляционной инстанции признал выводы суда первой инстанции неправильными (пункты 5 и 6 части 1).

Признавая правильным заключение административного ответчика об отсутствии у Мамедова Э.А. гражданства Российской Федерации, о нарушении установленного порядка выдачи паспорта гражданина Российской Федерации от 16 мая 2003 года, суд апелляционной инстанции оставил без правовой оценки то обстоятельство, что в ходе проверки факты неправомερных и (или) виновных действий как Мамедова Э.А., так и должностных лиц уполномоченного органа государственной власти при выдаче паспортов административному истцу не установлены; административным ответчиком доказательства того, что паспорта выдавались на основании подложных документов либо заведомо ложных сведений, не представлены.

Судами также не учтены требования процессуального закона, определяющие порядок рассмотрения административного дела в апелляционном порядке и особенности производства по административным делам об оспаривании решений органов государственной власти, в результате чего вывод судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания о незаконности судебного решения является преждевременным.

При разрешении требований об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном иске и выясняет имеющие значение по делу обстоятельства в полном объёме (часть 8 статьи 226 КАС РФ).

Суд апелляционной инстанции не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе и возражениях относительно доводов, рассматривает административное дело в полном объёме в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции, кроме правила о соединении и разъединении нескольких административных исковых требований, об изменении предмета или основания административного иска, об изменении административных исковых требований, о предъявлении встречного административного иска, о замене ненадлежащего административного ответчика (части 1 и 9 статьи 307, статья 308 КАС РФ).

Согласно части 1 статьи 306 КАС РФ суд апелляционной инстанции при подготовке административного дела к рассмотрению вправе по своей инициативе истребовать необходимые доказательства в порядке, установленном статьёй 63 названного кодекса.

Положения приведённых процессуальных норм суд апелляционной инстанции не выполнил, вследствие чего юридически значимые для дела обстоятельства установил неполно, что повлекло принятие незаконного судебного акта.

Суд кассационной инстанции допущенные нарушения не устранил.

При таких данных судебные акты, принятые судами апелляционной и кассационной инстанций, нельзя признать правильными.

Вместе с тем Судебная коллегия не может согласиться с доводом кассационной жалобы о законности судебного решения и необходимости оставления его в силе, так как суд первой инстанции не выполнил предписания части 3 статьи 62 КАС РФ, согласно которой суд определяет имеющие значение для правильного разрешения административного дела обстоятельства в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле.

В частности, в целях проверки факта проживания на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года суд не выяснил, учился ли административный истец в школе, поскольку, по его утверждению, переехал на постоянное место жительства в Российскую Федерацию в возрасте 14-15 лет; не устранил имеющиеся в материалах административного дела противоречия.

Так, согласно объяснению, данному административным истцом старшему инспектору отдела полиции, он прибыл в г. Беслан РСО – Алания в 1992 году к матери и братьям и поступил во Владикавказское профессионально-техническое училище № 17 (далее – СПТУ-17).

В качестве допустимого доказательства пребывания административного истца на территории Российской Федерации на юридически значимую дату суд первой инстанции принял копию документа о среднем начальном профессиональном образовании об обучении с 1 сентября 1992 года по 25 мая 1995 года, представленную Мамедовым Э.А. при поступлении в Частное образовательное учреждение высшего образования «Владикавказский институт управления».

Однако это доказательство не соответствует положениям статьи 70 КАС РФ, устанавливающим требования к письменным доказательствам, так как копия документа не заверена надлежащим образом.

Более того, в материалах административного дела имеется другое письменное доказательство – подлинная архивная справка, выданная Государственным автономным профессиональным образовательным учреждением «Северо-Осетинский государственный торгово-экономический колледж» (правопреемник СПТУ-17) о зачислении Мамедова Э.А. на основании приказа от 1 апреля 1994 года № 18 в СПТУ-17 в апреле 1994 года, то есть в возрасте 17 лет, и получении диплома Ж № [REDACTED].

Приведённое противоречие ни судом первой инстанции, ни судом апелляционной инстанции не устранено.

В соответствии с Типовыми правилами приёма в профессионально-технические училища (далее – ПТУ), утверждёнными приказом Государственного комитета СССР по народному образованию от 4 февраля 1991 года № 58 (БКНД 91-5), поступающие в ПТУ прилагают к заявлению о приёме документ об образовании в подлиннике, справку с места жительства; в личном деле поступающего делается запись о представлении в приёмную комиссию паспорта (свидетельства о рождении) (пункт 4).

В целях правильного рассмотрения административного дела, исходя из принципа законности и справедливости при его разрешении, как это предписано статьями 3 и 6 КАС РФ, судами первой и апелляционной инстанций не выяснялось, какие документы в училище представлялись Мамедовым Э.А. при поступлении.

Как усматривается из содержания Заключения, административный ответчик проверял законность выдачи паспорта гражданина Российской Федерации в 2003 году, правовой оценки удостоверяющему личность документу, выданному впервые на территории Российской Федерации в 1995 году Мамедову Э.А., не давал, обстоятельства его получения не выяснял.

В представленной в материалы административного дела незаверенной надлежащим образом копии паспорта гражданина СССР отсутствуют какие-либо сведения о гражданстве Российской Федерации административного истца, как это было предусмотрено Инструкцией о порядке оформления и выдачи гражданам паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству Российской Федерации, утверждённой приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 5 мая 1993 года № 210.

Названный нормативный правовой акт, действовавший до апреля 2003 года, предусматривал выдачу паспорта гражданина СССР без текста, свидетельствующего о принадлежности к гражданству Российской Федерации, или паспорта гражданина СССР без заполнения в них реквизитов, свидетельствующих о принадлежности к гражданству Российской Федерации, гражданам бывшего СССР, не являющимся гражданами Российской Федерации (пункт 2.5).

Приведённые обстоятельства судами первой и апелляционной инстанций у сторон не выяснялись, как и не устранено противоречие содержащегося в Заключении вывода о выдаче Мамедову Э.А. в 2003 году паспорта на основании паспорта 1995 года тексту его заявления от 16 мая 2003 года о выдаче паспорта в связи с утерей ранее выданного. В этом заявлении отсутствует указание на конкретное основание возникновения гражданства Российской Федерации.

При разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное (часть 5 статьи 15 КАС РФ).

На момент документирования Мамедова Э.А. в мае 2003 года паспортом гражданина Российской Федерации и принятия Заключения действовал Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ), которым с 1 июля 2002 года признан утратившим силу Закон о гражданстве 1991 года, за исключением отдельных его положений, предусматривающих более льготный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации лицами, заявления которых по вопросам гражданства Российской Федерации приняты к рассмотрению до вступления его в силу, то есть до 1 июля 2002 года (статьи 44 и 45 Федерального закона № 62-ФЗ).

В частности, утратила силу статья 13 Закона о гражданстве 1991 года, согласно части 1 которой гражданами Российской Федерации признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на 6 февраля 1992 года, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своём нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

Согласно части 7 статьи 4 Федерального закона № 62-ФЗ наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Однако судами первой и апелляционной инстанций не выяснялись обстоятельства, с которыми связывается наличие у Мамедова Э.А. гражданства Российской Федерации, не проверялся факт получения им паспорта по месту своего рождения.

Оставлен без правовой проверки факт рождения матери административного истца 21 марта 1948 года в Северо-Осетинской АССР, то есть на территории РСФСР, следовательно, при определённых частью 2 статьи 13 Закона о гражданстве 1991 года условиях она считается состоявшей в гражданстве Российской Федерации по рождению.

В 2003 году, когда Мамедов Э.А. получил паспорт гражданина Российской Федерации, действовали положения пункта «а» статьи 18 Закона о гражданстве 1991 года, согласно которым в порядке регистрации гражданство Российской Федерации приобретают в том числе лица, у которых родственник по прямой восходящей линии является гражданином Российской Федерации.

В силу положений статьи 42 Федерального закона № 62-ФЗ документы, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве Российской Федерации, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом и считаются действительными на день вступления в силу названного закона.

В материалах административного дела отсутствуют сведения о том, в соответствии с какими нормами в 1995 году административный истец, проживавший до 1992 года в другом государстве, получил паспорт гражданина СССР, а также информация о причинах неполучения паспорта по достижении 16 лет, как это было предписано Положением о паспортной системе в СССР, утверждённым постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 года № 677 и действовавшим до 2020 года (пункт 1).

Без установления перечисленных и указанных ранее данных утверждение суда первой инстанции об обоснованности административного иска и противоположный вывод суда апелляционной инстанции о законности Заключения нельзя признать правильными, поскольку обе позиции основаны на неполно установленных имеющих значение для настоящего административного дела обстоятельствах ввиду неправильного применения норм материального права.

Законодатель в статье 14 КАС РФ установил, что суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, оказывает сторонам содействие в реализации их прав, создаёт условия и принимает предусмотренные названным кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела (часть 2).

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 24 постановления Пленума от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» подчеркнул, что доказывание по административным делам осуществляется при активной роли суда, который принимает предусмотренные кодексом меры для всестороннего и полного установления

всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела.

Приведённые законоположения, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации судами апелляционной и кассационной инстанций не учтены при рассмотрении настоящего административного дела, допущенные нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, могут быть исправлены только посредством отмены принятых по настоящему делу определений судов апелляционной и кассационной инстанций и направления дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду апелляционной инстанции необходимо принять меры для устранения допущенных процессуальных нарушений при определении юридически значимых обстоятельств, правильно применить нормы материального права, а также учесть, что процессуальный закон обязанность доказывания законности оспариваемого решения возлагает на принявший его орган (часть 2 статьи 62, подпункт «в» пункта 3 части 9, часть 11 статьи 226 КАС РФ).

Руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания от 4 июня 2025 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 августа 2025 года отменить и направить дело на новое апелляционное рассмотрение.

Председательствующий

Судьи