



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-742

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 октября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

при секретаре
с участием прокурора

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,
Кузьмичева С.И.
Вознесенской Н.Г.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Кисиева Дмитрия Теймуразовича о признании частично недействующим пункта 118 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 889,

установил:

Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 889 (далее также – Указ) утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (далее также – Положение). Нормативный правовой акт 22 ноября 2023 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и опубликован 24 ноября 2023 г. в «Российской газете», 27 ноября 2023 г. – в Собрании законодательства Российской Федерации.

Пунктом 118 Положения установлено, что в случае поступления в Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) в соответствии с частью 3 статьи 24 или частью 4 статьи 26 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ) копии

приговора суда в отношении лица, признанного гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, либо заключения об установлении факта совершения таким лицом действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, решение о прекращении гражданства Российской Федерации этого лица принимает орган, ведающий делами о гражданстве Российской Федерации, по месту жительства, месту пребывания или месту фактического проживания гражданина Российской Федерации. В случае если заключение об установлении факта совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, обжаловано в судебном порядке в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 138-ФЗ, решение о прекращении гражданства Российской Федерации на основании такого заключения принимается только при наличии вступившего в законную силу решения суда, которым соответствующее заключение признано законным и обоснованным.

Кисиев Д.Т. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 118 Положения не действующим в той части, в которой он предусматривает принятие решения о прекращении гражданства Российской Федерации органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, по месту жительства, месту пребывания или месту фактического проживания гражданина Российской Федерации, ссылаясь на его несоответствие части 4 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ и принципу правовой определенности, поскольку допускается принятие решения о прекращении гражданства Российской Федерации по усмотрению органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, как по месту жительства, так и по месту пребывания или фактического проживания либо одновременно несколькими такими органами, что не предусмотрено законом.

В обоснование своего требования административный истец указал, что заключением Службы по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 7 мая 2025 г., оспоренным им в Щербинском районном суде г. Москвы, установлен факт совершения им действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, что является основанием для прекращения гражданства Российской Федерации. В ответе указанной службы от 30 июля 2025 г. № К-2112 сообщено, что гражданство Российской Федерации ему прекращено в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ.

В письменных возражениях на административный иск представитель Президента Российской Федерации и заинтересованное лицо МВД России указали, что оспариваемый нормативный правовой акт издан Президентом Российской Федерации в соответствии с предоставленными ему Конституцией Российской Федерации и федеральным законодателем полномочиями, в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не создает правовой неопределенности и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Кисиев Д.Т. и его представитель Елькин К.А. в судебном заседании поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

В судебном заседании представитель МВД России Марьян Г.В. поддержал правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просил отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., объяснения административного истца, его представителя и представителя заинтересованного лица, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Являясь гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, решает вопросы гражданства Российской Федерации, при этом уполномочен издавать указы, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 80, статья 89, части 1 и 2 статьи 90 Конституции Российской Федерации).

Отношения в области гражданства Российской Федерации регулируются Федеральным законом № 138-ФЗ. Этим же законом определяются основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Законодательство в области гражданства Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона № 138-ФЗ, других федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (часть 1 статьи 2 Федерального закона № 138-ФЗ).

К органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, Федеральный закон № 138-ФЗ относит: 1) Президента Российской Федерации; 2) федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы; 3) федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений и дипломатические представительства и консульские учреждения (статья 27).

Полномочия органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, приведены в статьях 28–30 Федерального закона № 138-ФЗ.

Статьей 28 поименованного федерального закона к полномочиям Президента Российской Федерации отнесено утверждение положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации и издание указов по вопросам гражданства Российской Федерации (пункт 5 части 1, часть 2).

Реализуя свои полномочия, в пределах компетенции Президент Российской Федерации издал Указ, которым утвердил Положение, устанавливающее порядок оформления, подачи и рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, порядок принятия и исполнения решений по указанным вопросам, а также формы таких заявлений, перечень необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, формы уведомления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, состав включаемых в эти уведомления сведений и перечень прилагаемых к ним документов, форму документа, подтверждающего приобретение гражданства Российской Федерации по рождению.

Текст Указа опубликован в установленном порядке.

Исходя из изложенного Президент Российской Федерации, издавая оспариваемый нормативный правовой акт, действовал в рамках предоставленных ему полномочий при соблюдении требований к форме, виду и процедуре его принятия.

Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации закреплены в статье 22 Федерального закона № 138-ФЗ, согласно которой гражданство Российской Федерации прекращается по следующим основаниям: 1) добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации (выход из гражданства Российской Федерации); 2) сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, выразившееся в том числе: а) в совершении преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление); б) в совершении действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации; в) в неисполнении обязанности по первоначальной постановке на воинский учет; 3) установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство Российской Федерации или решение о признании гражданином Российской Федерации; 4) иные основания, предусмотренные международным договором Российской Федерации.

Федерации, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство (часть 1).

Согласно пункту 7 части 1 статьи 30 Федерального закона № 138-ФЗ федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений и дипломатические представительства и консульские учреждения принимают решения о прекращении гражданства Российской Федерации по основаниям, предусмотренным пунктом 1 и подпунктом «а» пункта 2 части 1 статьи 22 названного федерального закона.

В силу пункта 7 части 1 статьи 29 Федерального закона № 138-ФЗ федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальные органы принимают решения о прекращении гражданства Российской Федерации по основаниям, предусмотренным пунктом 1, подпунктами «а» и «б» пункта 2 части 1 статьи 22 данного федерального закона.

Частью 2 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ закреплено, что решение о прекращении гражданства Российской Федерации по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, принимает федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальные органы, федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений, дипломатические представительства или консульские учреждения в соответствии с полномочиями, определенными этим федеральным законом.

Решение о прекращении гражданства Российской Федерации по основанию, предусмотренному пунктом 2 или 3 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, принимает орган, ведающий делами о гражданстве Российской Федерации и принимавший в отношении того же лица решение о приеме в гражданство Российской Федерации или о признании гражданином Российской Федерации. Решения о прекращении гражданства Российской Федерации, принимаемые федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальными органами, федеральным органом исполнительной власти в сфере международных отношений, дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями, по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, подлежат согласованию с Президентом Российской Федерации (часть 4 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ).

Решение о прекращении гражданства Российской Федерации по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, принимает федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальные органы в соответствии с полномочиями, определенными названным федеральным законом (часть 5 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ).

Из приведенных положений федерального закона следует, что в зависимости от основания прекращения гражданства определяется орган, ведающий делами о гражданстве Российской Федерации, который принимает решение о прекращении гражданства.

В частности, в случае прекращения гражданства в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ такое решение может быть принято федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальными органами.

Отношения, связанные с прекращением гражданства Российской Федерации вследствие совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, урегулированы статьей 26 Федерального закона № 138-ФЗ, согласно части 1 которой гражданство Российской Федерации прекращается по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, если гражданин Российской Федерации, приобретший гражданство Российской Федерации в результате признания гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство Российской Федерации, совершил действия, создающие угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Частью 4 статьи 26 названного федерального закона предусмотрено, что заключение об установлении факта совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, в трехдневный срок со дня его вынесения направляется (вручается) лицу, в отношении которого оно вынесено, а также направляется в федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Заключение, предусмотренное частью 2 статьи 26 Федерального закона № 138-ФЗ, может быть обжаловано в судебном порядке в течение десяти дней со дня его получения лицом, в отношении которого оно вынесено. В случае подачи соответствующей жалобы такое лицо может быть выслано за пределы Российской Федерации или выдано другому государству, только если вступившим в законную силу решением суда заключение, вынесенное в соответствии с частью 2 данной статьи, признано законным и обоснованным и гражданство Российской Федерации такого лица прекращено (часть 5 статьи 26 Федерального закона № 138-ФЗ).

Пунктом 118 Положения урегулированы вопросы прекращения гражданства Российской Федерации, в том числе в случае поступления в МВД России в соответствии с частью 4 статьи 26 Федерального закона № 138-ФЗ заключения об установлении факта совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, в отношении лица, признанного гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона.

Данная норма в полной мере корреспондирует приведенным нормам закона и, вопреки утверждениям административного истца, не противоречит части 4 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, а также не предусматривает возможность принятия решения о прекращении гражданства Российской Федерации одновременно несколькими органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации в силу статьи 12 Федерального закона № 138-ФЗ приобретается: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство Российской Федерации; 3) в результате признания гражданином Российской Федерации; 4) в результате выбора гражданства Российской Федерации при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптации); 5) в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Статьей 20 Федерального закона № 138-ФЗ установлено, что при изменении Государственной границы Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены федеральным конституционным законом или международным договором Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в соответствии с которым административный истец приобрел гражданство Российской Федерации, в части 1 статьи 4 закреплено, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

Аналогичные положения закреплены в статье 5 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики», в статье 5 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики», в статье 5 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области», статье 5 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области».

Порядок приема в гражданство урегулирован статьями 14–17 Федерального закона № 138-ФЗ, согласно которым решение о приеме в гражданство Российской Федерации принимает федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальный орган

на основании заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о приеме в гражданство Российской Федерации, Президент Российской Федерации на основании обращения руководителя федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей» и федеральный орган исполнительной власти в сфере международных отношений, дипломатические представительства или консульские учреждения в случаях и порядке, которые предусмотрены данным федеральным законом, решением Президента Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

Из приведенных положений Федерального закона № 138-ФЗ и названных федеральных конституционных законов следует, что признание лица гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона не предусматривает принятия органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, в отношении этого лица решения о приеме в гражданство Российской Федерации.

Вопрос о прекращении гражданства у таких лиц по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 138-ФЗ, в соответствии с частью 5 статьи 22 указанного федерального закона принимается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальными органами.

Закрепленное в пункте 118 Положения предписание о том, что решение о прекращении гражданства Российской Федерации принимается органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации по месту жительства, месту пребывания или месту фактического проживания гражданина Российской Федерации, является производным от приведенного предписания федерального законодателя и, вопреки утверждениям административного истца, не предусматривает принятия решения одновременно как по месту жительства (регистрации), так и по месту пребывания или фактического проживания указанного лица.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел, в том числе осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации принятие (отмену) в пределах своей компетенции решений по вопросам гражданства Российской Федерации (пункт 1, подпункт 49 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (далее – Положение о МВД России).

Пункт 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, предусматривает, что

федеральные органы исполнительной власти в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы (абзац первый). Территориальные органы федерального органа исполнительной власти являются государственными органами, находящимися в его подчинении. Порядок организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предусматривается в регламенте соответствующего федерального органа исполнительной власти (абзац четвертый).

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, заграничный аппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел (пункт 14 Положения о МВД России).

Положения о структурных подразделениях центрального аппарата МВД России, положения (типовые положения) о территориальных органах МВД России (за исключением типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации), типовые положения о структурных подразделениях территориальных органов МВД России утверждает Министр внутренних дел Российской Федерации (подпункт 7 пункта 20 Положения о МВД России)

Как следует из приведенных положений законодательства в их нормативном единстве, территориальные органы МВД России имеют аналогичные и производные по своему характеру полномочия, вытекающие из полномочий МВД России, с чем соотносится содержащееся в пункте 118 Положения указание на принятие решения о прекращении гражданства Российской Федерации органом, ведающий делами о гражданстве Российской Федерации, по месту жительства, месту пребывания или месту фактического проживания гражданина Российской Федерации, в отношении которого поступило заключение об установлении факта совершения таким лицом действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Какой-либо неопределенности оспариваемая административным истцом норма не содержит, поскольку определяет возможность принятия решения о прекращении гражданства Российской Федерации тем территориальным органом МВД России, с которым такой гражданин административно-территориально ассоциирован.

Из содержания административного искового заявления усматривается, что административный истец фактически выражает несогласие с ответами МВД России и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, данными на его обращения по вопросу прекращения гражданства Российской

Федерации, которые не могут быть предметом проверки в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

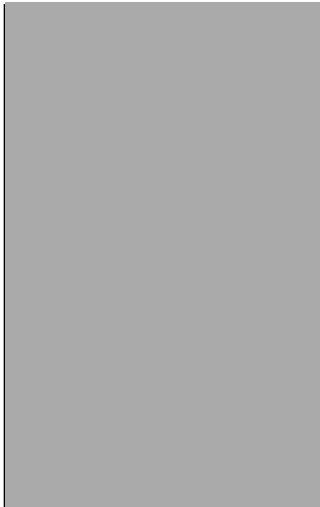
решил:

в удовлетворении административного искового заявления Кисиева Дмитрия Теймуразовича о признании частично недействующим пункта 118 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 2023 г. № 889, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

С.И. Кузьмичев