



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 43-КАД21-5-К6

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

22 сентября 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего      Хаменкова В.Б.,  
судей                                      Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи кассационную жалобу правительства Удмуртской Республики на апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2021 года по административному делу № 3а-65/2021 по административному исковому заявлению Борониной Ии Юрьевны об оспаривании в части постановления правительства Удмуртской Республики от 14 апреля 2020 года № 125 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на отдельных территориях Удмуртской Республики».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя правительства Удмуртской Республики Вострикова С.В., возражения на доводы кассационной жалобы Борониной И.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Засеевой Э.С., полагавшей обжалуемые судебные акты подлежащими отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в связи с сохранением угрозы распространения на территории Удмуртской Республики новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) правительством Удмуртской Республики принято постановление от 14 апреля 2020 года № 125 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на отдельных территориях Удмуртской Республики».

Боронина И.Ю. обратилась в суд с административным иском о признании недействующими положений пунктов 1 и 2 постановления от 14 апреля 2020 года № 125 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на отдельных территориях Удмуртской Республики» (в редакции постановления правительства Удмуртской Республики от 24 апреля 2020 года № 143), в соответствии с которыми введены ограничительные мероприятия (карантин): 1) с 14 апреля до 27 апреля 2020 года на территориях села Малая Пурга и деревни Баграш-Бигра Малопургинского района; 2) с 17 апреля 2020 года на территории города Глазова; 3) с 20 апреля 2020 года на территориях городов: Ижевска; Воткинска; Сарапула, включая территории сел Сигаево, Северное, Непряха, деревень Усть-Сарапулка, Пастухово, Смолино, Мыльники Сарапульского района; Можги (пункт 1). В период действия ограничительных мероприятий (карантина) на данных территориях введены ограничения на въезд граждан, не имеющих регистрации по месту жительства (месту пребывания) в границах указанных территорий (пункт 2).

В обоснование заявленных требований указывала, что оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации, Закону Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и ограничивают её право на въезд в город Ижевск, где она временно проживает без регистрации по месту жительства на основании договора безвозмездного пользования жилым помещением.

Определением Верховного Суда Удмуртской Республики от 13 августа 2020 года производство по административному делу по административному исковому заявлению Борониной И.Ю. прекращено в связи с тем, что оспариваемый в части нормативный правовой акт утратил силу.

Апелляционным определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года определение Верховного Суда Удмуртской Республики отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Верховный Суд Удмуртской Республики.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2021 года апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, адресованной в Верховный Суд Российской Федерации, правительство Удмуртской Республики, ссылаясь на допущенные судами апелляционной и кассационной инстанций нарушения норм процессуального права, ставит вопрос об отмене апелляционного и кассационного определений и оставлении без изменения определения суда первой инстанции. В обоснование доводов указывает, что выводы судов апелляционной и кассационной

инстанций о том, что нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав Борониной И.Ю. подтверждается обстоятельствами, на которые она ссылается – «невозможность посещения медицинского учреждения, почтового отделения» - основаны исключительно на домыслах административного истца о возможных негативных последствиях. Правительство согласно с выводами суда первой инстанции о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта не являются основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей, поскольку их действие было прекращено, а потому их положения не могут повлечь нарушения охраняемых законом прав и свобод административного истца.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2021 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 августа 2021 года кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения 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 охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций такие нарушения допущены.

Суд первой инстанции, прекращая производство по делу, исходил из того, что Боронина И.Ю. оспаривает положения нормативного правового акта, который на момент рассмотрения дела по существу утратил силу и, следовательно, не порождает для административного истца правовых последствий. При этом суд указал, что доказательств наличия конкретных фактов нарушений прав и законных интересов административного истца, а также применения в отношении её оспариваемых положений нормативного правового акта в материалах дела не имеется и административным истцом не представлено. Суд пришёл к выводу о том, что проверка законности нормативного правового акта, утратившего силу, и признание его не действующим вне связи с защитой субъективных прав Борониной И.Ю. осуществлены быть не могут.

Суд апелляционной инстанции, отменяя определение суда первой инстанции и направляя дело на новое рассмотрение, исходил из того, что Боронина И.Ю. является субъектом отношений, которые регулируются оспариваемым нормативным правовым актом, так как временно проживая на территории города Ижевска, в котором был объявлен карантин, она не могла его покинуть с целью посещения медицинского учреждения по месту постоянного жительства и почтового отделения по месту регистрации для получения судебных извещений,

поскольку въехать обратно на территорию города Ижевска при отсутствии постоянной в нём регистрации она бы не смогла.

Кроме этого, суд апелляционной инстанции указал, что, прекращая производство по делу суд не принял во внимание разъяснения, содержащиеся в абзаце втором пункта 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50, в котором указано, если после уточнения заявленных требований будет установлено, что административный истец оспаривает основные нормативные положения в определенной редакции, суд рассматривает заявление об оспаривании нормативного правового акта как требование об оспаривании основных нормативных положений в соответствующей редакции. По мнению суда апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, установлено применение оспариваемых положений нормативного правового акта в указанной выше редакции в отношении административного истца, а приведенные ею обстоятельства, как основания нарушения её прав, свобод и законных интересов, исключали возможность прекращения производства по административному делу.

С такими выводами суда нельзя согласиться ввиду следующего.

Исходя из положений статей 208, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на время его оспаривания является действующим и влекущим нарушение прав, свобод и законных интересов лиц, в отношении которых применен этот акт, а также лиц, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

Нормативный правовой акт, действие которого прекращено, сам по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не является и каких-либо нарушений охраняемых законом прав, свобод и интересов физических и юридических лиц повлечь не может, вследствие чего такой акт не может быть предметом судебной проверки.

Согласно части 2 статьи 194, пункту 1 части 2 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

В пункте 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указано, что при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, заявителя, имея в виду то, что производство по делу подлежит прекращению, если в ходе его рассмотрения будет установлено, что оспариваемый акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы указанного лица, в частности, если суд установит, что нормативный правовой акт

не применялся к административному истцу, заявителю, отсутствуют нарушение или угроза нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, заявителя. Вместе с тем в случаях, когда оспариваемый нормативный правовой акт до принятия судом решения в установленном порядке отменен, а также когда действие его прекратилось, производство по делу не может быть прекращено, если в период действия такого акта были нарушены права и законные интересы административного истца, заявителя, публичные интересы или права и (или) законные интересы граждан, организаций, иных лиц (часть 2 статьи 194, пункт 1 части 8, часть 11 статьи 213, пункт 1 части 2 статьи 214 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ).

Таким образом, при рассмотрении дела суд должен выяснить, допущено ли в период действия отмененного нормативного правового акта нарушение прав и законных интересов граждан, организаций, иных лиц.

Суд апелляционной инстанции, отменяя определение суда первой инстанции о прекращении производства по делу, исходил из того, что к Борониной И.Ю. применялись оспариваемые нормы, поскольку она, являясь жителем Удмуртской Республики, в силу положений постановления правительства Удмуртской Республики от 14 апреля 2020 года № 125 «О введении ограничительных мероприятий (карантина) на отдельных территориях Удмуртской Республики» должна была соблюдать ограничения, связанные с карантином, объявленным в городе Ижевске, и, как следствие, соблюдать ограничения на въезд в город Ижевск в связи с отсутствием у неё регистрации по месту жительства в границах данного населенного пункта, в связи с чем она не могла посетить медицинское учреждение по месту постоянного жительства и получить корреспонденцию в почтовом отделении.

Вместе с тем указанная ссылка суда не свидетельствует о наличии нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца. Доказательств наличия конкретных фактов таких нарушений в материалах дела не имеется и административным истцом не представлено.

Таким образом, суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, обосновал вывод о том, что оспариваемыми положениями затронуты права и законные интересы Борониной И.Ю. своим предположением о возможном нарушении её прав при выезде административного истца из города Ижевска, что нельзя признать правильным.

Кроме того, как усматривается из уточненного Борониной И.Ю. административного иска, она просила признать, в том числе не действующими положения пункта 1 оспариваемого в части постановления правительства Удмуртской Республики, которым введены ограничительные мероприятия не только на территории города Ижевска, но и на территориях других населенных пунктов. Вместе с тем, оспаривая названную норму, административный истец не указала и не представила доказательств нарушения её прав введением ограничительных мероприятий, направленных на предотвращение распространения на территории Удмуртской Республики новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV) в населенных пунктах, перечисленных в пункте 1.

Исходя из изложенного проверка судом законности отдельных положений нормативного правового акта, полностью утратившего силу к моменту рассмотрения дела по существу, и признание их не действующими вне связи с защитой каких-либо субъективных прав граждан, то есть в порядке абстрактного нормоконтроля, в данном случае не могли быть осуществлены.

При таких обстоятельствах вывод судов апелляционной и кассационной инстанций о незаконности определения суда первой инстанции является неправильным, допущенные ими нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов, в связи с чем Судебная коллегия считает необходимым апелляционное и кассационное определения отменить, оставить в силе определение суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2021 года отменить, определение Верховного суда Удмуртской Республики от 13 августа 2020 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи