



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-КАД24-21-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

30 октября 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании путём использования систем видеоконференц-связи кассационную жалобу муниципального Совета внутригородского муниципального образования города федерального значения Санкт-Петербурга город Колпино (далее – муниципальный Совет МО г. Колпино, Совет) на апелляционное определение судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 18 января 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 апреля 2024 года по административному делу № 3а-151/2023 по административному исковому заявлению Тимофеева Юрия Александровича о признании не действующими муниципальных нормативных правовых актов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителей муниципального Совета МО г. Колпино, главы МО г. Колпино Мориновой Н.О. и Бочкаревой Э.А., Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Кашицкой Р.В., возражения против удовлетворения кассационной жалобы Тимофеева Ю.А. и его представителя Кваши Ю.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что

апелляционное и кассационное определения подлежат отмене с оставлением в силе определения суда первой инстанции, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Тимофеев Ю.А., житель города Колпино, 20 марта 2023 года обратился в суд с административным иском о признании не действующими ряда решений муниципального Совета МО г. Колпино, включая решение от 30 ноября 2022 года № 125 «О внесении изменений и дополнений в решение муниципального Совета от 17 декабря 2014 года № 26 «Об утверждении Регламента заседаний муниципального Совета МО г. Колпино» (далее также – решение муниципального Совета МО г. Колпино от 30 ноября 2022 года № 125).

Определением Санкт-Петербургского городского суда от 21 ноября 2023 года производство по административному делу в части признания недействующим названного выше решения прекращено.

Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 18 января 2024 года (с учётом определения об исправлении описки от 30 января 2024 года), оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 апреля 2024 года, определение суда отменено, административное дело в названной части направлено в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, муниципальный Совет МО г. Колпино просит апелляционное и кассационное определения отменить, оставить в силе определение суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 16 сентября 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства 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.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по

административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что решением муниципального Совета МО г. Колпино от 30 ноября 2022 года пункт 3 подраздела 1.1 раздела 1 Регламента заседаний муниципального Совета МО г. Колпино дополнен подпунктами следующего содержания:

«3.1. Заседания Совета по решению главы муниципального образования могут проводиться в режиме видеоконференцсвязи в порядке, определенном для открытых заседаний Совета, в соответствии с настоящим Регламентом, за исключением принятия решений тайным голосованием бюллетенями.

3.2. Депутат может принять участие в заседании Совета в режиме видеоконференцсвязи в случае невозможности личного присутствия по уважительной причине (командировка, отпуск, болезнь, другое).

3.3. Депутат обязан присутствовать лично или в режиме видеоконференцсвязи на всех заседаниях Совета.».

Решением муниципального Совета МО г. Колпино от 1 марта 2023 года №136 решение данного органа от 30 ноября 2022 года № 125 признано утратившим силу.

Тимофеев Ю.А. обратился в суд с административным иском о признании недействующим в том числе решения муниципального Совета МО г. Колпино от 30 ноября 2022 года № 125, ссылаясь на то, что оно препятствует ему как жителю МО г. Колпино реализовать право на осуществление в его интересах функций местного самоуправления правомочным составом представительного органа, фактически лишает права руководствоваться законными муниципальными правовыми актами в правоотношениях, субъектом которых он является.

15 мая 2023 года административный ответчик заявил ходатайство о прекращении производства по административному делу в части оспаривания указанного выше решения, поскольку оно не затрагивает права и свободы административного истца и утратило силу до его обращения в суд с административным иском. 22 мая 2023 года в предварительном судебном заседании в удовлетворении ходатайства суд отказал.

Определением Санкт-Петербургского городского суда от 21 ноября 2023 года аналогичное ходатайство муниципального Совета МО г. Колпино удовлетворено, производство по административному делу в части прекращено на основании пункта 5 части 1 статьи 128, пункта 1 части 1 статьи 194, части 1 статьи 210 и части 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. При этом суд исходил из того, что решение муниципального Совета МО г. Колпино от 30 ноября 2022 года № 125 на момент подачи административного иска в суд утратило силу и не применяется, следовательно, не порождает для административного истца правовых последствий.

Отменяя определение суда и возвращая дело в суд первой инстанции для рассмотрения по существу, суд апелляционной инстанции сделал вывод о том, что прекращение действия названного выше нормативного правового акта не является основанием для прекращения производства по делу, поскольку в период его действия оспариваемые нормы применялись, на заседаниях муниципального Совета МО г. Колпино, на которых присутствовал административный истец, некоторые депутаты приняли участие с использованием видеоконференц-связи. Следовательно, проверка оспариваемого нормативного правового акта, утратившего силу к моменту обращения в суд, связана с защитой публичных интересов и прав гражданина.

Кроме того, апелляционный суд указал, что определение Санкт-Петербургского городского суда об отказе в удовлетворении ходатайства о прекращении производства по делу исключает в дальнейшем возможность прекращения производства по делу.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает выводы судов апелляционной и кассационной инстанций основанными на неправильном применении норм процессуального права по следующим основаниям.

Главой 21 (статьи 208–217¹) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлен порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В силу положений части 1 статьи 208 названного кодекса с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применён этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 194, части 1 статьи 210 и части 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если на момент подачи административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили своё действие.

Исходя из положений статей 208, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предметом судебного рассмотрения может быть нормативный правовой акт, который на день подачи соответствующего административного иска являлся действующим и влекущим нарушение прав, свобод и законных интересов лиц, в отношении которых применён 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 по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

По настоящему административному делу суд первой инстанции, установив, что решением муниципального Совета МО г. Колпино от 1 марта 2023 года № 136 решение данного органа от 30 ноября 2022 года № 125 признано утратившим силу, пришёл к обоснованному выводу о наличии оснований для прекращения производства по административному делу в этой части и об отсутствии препятствующих этому обстоятельств. Как верно указал суд, проверка законности положений нормативного правового акта, утратившего силу к моменту обращения истца в суд с заявлением о его оспаривании в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в данном случае осуществлена быть не может.

Приведённое толкование процессуальных норм дано Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П и неоднократно воспроизводилось в последующем (определения от 27 февраля 2020 года № 503-О, от 24 июня 2021 года № 1174-О и др).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 19 постановления 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» подчеркнул, что судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, в соответствии с частью 1 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если на день подачи заявления оспариваемый акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие.

Указанные выше процессуальные нормы, а также разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации судами апелляционной и кассационной инстанций не были применены.

Ссылки судов апелляционной и кассационной инстанций на пункт 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» в обоснование вывода о незаконности прекращения производства по делу в части несостоятельны, поскольку этим пунктом предусмотрена иная правовая

ситуация, когда оспариваемый нормативный правовой акт признан по решению принявшего его органа утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления.

Федеральный законодатель в части 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указал, что утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Вопреки выводу суда апелляционной инстанции наличие определения суда об отказе в удовлетворении ходатайства муниципального Совета МО г. Колпино о прекращении производства по делу не исключает в дальнейшем возможность прекращения производства по делу.

Данное определение, принятое в предварительном судебном заседании, по смыслу статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающей основания для освобождения от доказывания, не имеет преюдициального значения для решения вопроса о наличии оснований для прекращения производства по делу.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 128, пункту 1 части 1 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если имеются иные основания для отказа в принятии административного искового заявления, предусмотренные положениями этого же кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел.

Таким образом, прекращение производства по делу является одной из форм окончания судебного разбирательства без вынесения судебного решения, и оно возможно на любой стадии административного процесса независимо от позиции лиц, участвующих в деле, и результатов рассмотрения ходатайства о прекращении производства по делу.

Перечисленные в части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства свидетельствуют о том, что на стадии возбуждения административного дела судом была допущена ошибка в принятии административного иска, которая должна быть устранена на любой последующей стадии административного процесса при её выявлении судом (пункт 4 статьи 309, пункт 3 части 1 статьи 329 названного кодекса).

Кроме того, в силу части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим . полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений,

регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Как следует из содержания Регламента заседаний муниципального Совета МО г. Колпино, он определяет порядок проведения заседаний муниципального Совета, являющихся основной формой работы представительного органа местного самоуправления, обеспечивающих коллективное обсуждение депутатами и принятие ими муниципальных правовых актов – решений (преамбула, пункты 1, 3 и 8 подраздела 1.1 раздела 1).

Из материалов дела следует, что Тимофеев Ю.А. депутатом муниципального Совета МО г. Колпино не является, оспариваемое им решение к нему не применялось и не могло быть применено, так как он не относится к участникам отношений, регулируемых данным решением.

С учётом изложенного принятые по настоящему делу апелляционное и кассационное определения являются незаконными и подлежат отмене с оставлением в силе определения суда первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 18 января 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 апреля 2024 года отменить, оставить в силе определение Санкт-Петербургского городского суда от 21 ноября 2023 года.

Председательствующий

Судьи