



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-КАД25-2-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

4 июня 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационные жалобы Правительства Ростовской области и Министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области на решение Ростовского областного суда от 31 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 28 августа 2024 года по административному делу № 3а-90/2024 по административному исковому заявлению Лошакова Владимира Юрьевича о признании с 1 января 2017 года частично недействующим пункта 6 приложения № 1 к Правилам предоставления начинающим фермерам грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на их бытовое обустройство, утверждённым постановлением Правительства Ростовской области от 1 июня 2012 года № 480.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Правительства Ростовской области Фисенко Н.Л., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения относительно доводов кассационной жалобы Лошакова В.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Блошенко А.А., считающей необходимым обжалуемые судебные акты

отменить и производство по административному делу прекратить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Ростовской области 1 июня 2012 года утверждены Правила предоставления начинающим фермерам грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на их бытовое обустройство (далее – Правила).

Приложением № 1 к Правилам устанавливались условия, предъявляемые для участия в конкурсном отборе на предоставление грантов и единовременной помощи. Согласно пункту 6 этого приложения заявитель должен постоянно проживать или обязуется переехать на постоянное место жительства в муниципальное образование по месту нахождения и регистрации хозяйства, главой которого он является, и данное хозяйство является единственным местом трудоустройства начинающего фермера.

17 июня 2016 года в соответствии с названным нормативным правовым актом Министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области (далее также – министерство) и администрацией Октябрьского района Ростовской области заключено с Лошаковым В.Ю. соглашение о предоставлении гранта на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на бытовое обустройство.

Правила признаны утратившими силу постановлением Правительства Ростовской области от 14 февраля 2017 года № 83.

Письмом от 30 октября 2017 года министерство уведомило Лошакова В.Ю. об одностороннем отказе от исполнения соглашения и необходимости возвратить полученные денежные средства в размере 1 495 200 руб., из которых 1 029 216 руб. им возвращены, на оставшуюся сумму невозвращённых средств министерство предъявило гражданский иск в рамках уголовного дела, возбуждённого в отношении Лошакова В.Ю. за совершение преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество, совершенное в особо крупном размере), производство по которому постановлением Октябрьского районного суда Ростовской области от 5 сентября 2019 года прекращено и признано право на реабилитацию.

В 2023 году Лошаков В.Ю. обратился в суд с административным иском о признании не действующим с 1 января 2017 года пункта 6 приложения № 1 к Правилам в части, считая, что указание в нём в качестве условия для участия в конкурсном отборе – крестьянское (фермерское) хозяйство должно являться единственным местом трудоустройства заявителя, не соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Решением Ростовского областного суда от 31 января 2024 года административный иск удовлетворён, оспариваемая норма признана недействующей с 1 января 2017 года.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2024 года и кассационным определением Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 28 августа 2024 года судебное решение оставлено без изменения.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, Правительство Ростовской области и министерство просят отменить судебные акты, как принятые с существенным нарушением норм процессуального закона, и прекратить производство по административному делу либо принять новое решение об отказе в удовлетворении требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 2025 года дело истребовано, определением от 11 апреля 2025 года кассационная жалоба передана 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, далее также – КАС РФ).

Такие нарушения норм процессуального права судами допущены.

Суд первой инстанции при рассмотрении административного дела исходил из того, что Лошаков В.Ю. является субъектом отношений, регулируемых Правилами, несмотря на утрату ими юридической силы вправе ставить вопрос о соответствии оспариваемого положения иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Ссылаясь на разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приведённые в абзаце восьмом пункта 19 постановления от 25 декабря 2018 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума), суд пришёл к заключению об отсутствии оснований для прекращения производства по административному делу, поскольку пункт 6 Приложения № 1 к Правилам, утратившим силу с 17 февраля 2017 года, применяется к правоотношениям с участием Лошакова В.Ю., возникшим в период их действия.

Суды апелляционной и кассационной инстанций изложенные в судебном решении выводы признали правильными, оставили жалобы Правительства Ростовской области и министерства без удовлетворения.

Кассационный суд, считая правомерным рассмотрение заявленных требований по существу, привёл разъяснения названного выше постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в абзаце втором пункта 25, о том, что отмена в установленном порядке оспариваемого нормативного правового акта до принятия судом решения, а также прекращение его действия, не является основанием для прекращения производства по делу, если в период действия такого акта были нарушены права и законные интересы административного истца.

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

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

В силу предписаний части 6 статьи 208 названного кодекса административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта.

Судья отказывает в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим по основаниям, определённым частью 1 статьи 128 КАС РФ, а также 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 (часть 1 статьи 210 указанного кодекса).

Исходя из приведённых законоположений 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.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 194, части 1 статьи 210 и части 1 статьи 214 КАС РФ 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.

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 этого такой акт не может быть предметом судебной проверки по правилам главы 21 КАС РФ.

Такое толкование процессуальных норм (о недопустимости в порядке абстрактного нормоконтроля проверки судом общей юрисдикции законности нормативных правовых актов, утративших силу к моменту обращения заинтересованного лица в суд, и признания их недействующими) дано Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П и неоднократно воспроизводилось впоследствии (определения от 19 ноября 2015 года № 2693-О, от 24 ноября 2016 года № 2531-О, от 27 июня 2017 года № 1187-О, от 27 февраля 2020 года № 503-О, от 24 июня 2021 года № 1174-О).

Верховный Суд Российской Федерации в пункте 19 Постановления Пленума подчеркнул, что судья отказывает в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, если на день его подачи оспариваемый акт или его оспариваемые положения прекратили свое действие; разъяснил, что заинтересованное лицо вправе оспорить в суде в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ, решения, действия (бездействие), основанные на таком акте, либо обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства за защитой частного субъективного права или за освобождением от соответствующей юридической обязанности, поставив вопрос о неприменении при разрешении спора данного акта или его части; одновременно обратил внимание, что указанное основание для отказа в принятии заявления не применяется в случаях, когда нормативные правовые акты, срок действия которых истёк, продолжают применяться к определённым видам правоотношений (абзац восьмой).

Между тем оспариваемые в части по данному административному делу Правила не относятся к нормативным правовым актам, которые принимаются на конкретный срок, они были признаны утратившими силу ввиду введения нового правового регулирования.

Ссылка суда кассационной инстанции на пункт 25 Постановления Пленума несостоятельна, 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 КАС РФ 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 административному делу в случае, если при его рассмотрении установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт в отношении административного истца применялся и нарушены его права, свободы и законные интересы.

С учётом изложенного проверка судом законности отдельных положений нормативного правового акта, утратившего силу с 17 февраля 2017 года, в порядке главы 21 КАС РФ, осуществлена быть не могла.

Судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению (пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении»).

Суд кассационной инстанции, рассмотрев кассационную жалобу, вправе отменить судебный акт суда первой, апелляционной или кассационной инстанции полностью либо в части и прекратить производство по административному делу (пункт 3 части 1 статьи 329 КАС РФ).

Принятые по данному административному делу решение суда, апелляционное и кассационное определения основаны на неправильном применении норм процессуального права, они не могут быть признаны законными, подлежат отмене, производство по делу – прекращению.

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

определила:

решение Ростовского областного суда от 31 января 2024 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 22 апреля 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 28 августа 2024 года отменить, производство по административному делу прекратить.

Председательствующий

Судьи