



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 117-КАД25-5-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

17 апреля 2026 года

Судья Верховного Суда Российской Федерации Хаменков В.Б., рассмотрев в порядке статьи 327¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации кассационную жалобу Козловской Сидонии Филипповны на определение судьи Севастопольского городского суда от 26 марта 2025 года, апелляционное определение судьи судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 16 мая 2025 года и кассационное определение судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 августа 2025 года по административному материалу № 9а-12/2025 (М-24/2025) по административному исковому заявлению Козловской С.Ф. к Правительству Севастополя об оспаривании нормативного правового акта в части,

установил:

Правительством Севастополя утверждено постановление от 28 февраля 2015 года № 123-ПП «О вопросах управления собственностью города Севастополя» (далее – Постановление).

Пунктом 2.1 названного акта установлено, что в приложении к Постановлению учитывается как собственность города Севастополя имущество, включая земельные участки и иные объекты недвижимого и движимого имущества, находящееся на территории города Севастополя и принадлежащее по состоянию на 24 февраля 2022 года иностранным государствам, которые совершают в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, иностранным лицам, связанным с указанными иностранными государствами

(в том числе если такие иностранные лица имеют гражданство этих государств, местом их регистрации, местом преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности или местом преимущественного извлечения ими прибыли от деятельности являются эти государства), а также их бенефициарам и лицам, которые находятся под контролем указанных иностранных лиц, независимо от места их регистрации или места преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности.

Согласно пункту 3.1 Постановления выявление имущества, указанного в пункте 2.1, осуществляется коллегиальным органом по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, возглавляемым Губернатором города Севастополя, в состав которого включаются (по согласованию) представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов города Севастополя.

Пунктом 3.2 Постановления предусмотрено, что до завершения процедуры инвентаризации и закрепления имущества, указанного в пункте 2.1, Правительство Севастополя имеет право вводить временную администрацию с определением ее полномочий по управлению организацией или ее филиалом в случаях, если введение временной администрации необходимо для обеспечения стабильного и безаварийного функционирования объектов, право собственности на которые признано за городом Севастополем, с целью недопущения возникновения дестабилизационных ситуаций при эксплуатации данных объектов.

В соответствии с пунктом 3.3 Постановления государственная регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, указанные в пункте 2.1, осуществляется на основании выписок из Реестра собственности города Севастополя, ведение которого осуществляется в порядке, установленном законом города Севастополя.

Приложением к Постановлению является Перечень имущества, учитываемого как собственность города Севастополя (далее – Перечень), в пункте 21 которого указано движимое и недвижимое имущество гражданина Российской Федерации Козловской Сидонии Филипповны, 6 февраля 1945 года рождения.

Козловская С.Ф. обратилась в суд с административным иском заявлением о признании не действующими со дня принятия пунктов 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления, а также приложенного к нему Перечня, как не соответствующих федеральному законодательству.

Определением судьи Севастопольского городского суда от 26 марта 2025 года административное исковое заявление возвращено в связи с неподсудностью заявленных требований суду общей юрисдикции на основании пункта 2 части 1 статьи 129 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судья полагал, что Постановление не обладает необходимой совокупностью признаков, позволяющих отнести его к нормативным правовым актам. Согласно выписке из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей Козловская С.Ф. зарегистрирована в качестве индивидуального предпринимателя, в связи с чем судья сделал вывод о нарушении ее прав как субъекта коммерческой деятельности оспариваемыми пунктами Постановления и разъяснил ей право на обращение в Арбитражный суд города Севастополя.

Апелляционным определением судьи судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 16 мая 2025 года определение судьи Севастопольского городского суда отменено в части возвращения административного иска о признании недействующим Перечня, за исключением его пункта 21. В указанной части вынесено новое определение, которым в принятии административного иска отказано на основании пункта 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В остальной части определение судьи первой инстанции оставлено без изменения.

Судья апелляционной инстанции указал, что в административном иске заявлено требование о признании недействующим Перечня в полном объеме. Однако Перечень (за исключением пункта 21) не затрагивает прав, свобод и законных интересов Козловской С.Ф., поскольку регулирует вопросы имущественных прав в отношении конкретных объектов, принадлежащих другим правообладателям.

В апелляционном определении отмечено, что сами по себе положения оспариваемых пунктов 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления в случае отсутствия в Перечне соответствующего имущества не регулируют отношения с участием конкретного правообладателя. Судья сделал вывод о том, что названные пункты не рассчитаны на неоднократное применение, обращены к определенному кругу лиц и затрагивают вопросы регулирования имущественных прав в отношении конкретных объектов недвижимости, и поэтому согласился с выводом судьи первой инстанции о том, что Постановление в оспариваемой части не является нормативным правовым актом.

Кассационным определением судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 августа 2025 года судебные акты оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Козловской С.Ф. ставится вопрос об отмене названных определений судей и о направлении административного материала в Севастопольский городской суд для решения вопроса о принятии административного искового заявления к производству суда.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административный материал истребован в Верховный Суд Российской Федерации.

Федерации и определением от 18 марта 2026 года передан для рассмотрения в Судебную коллегия 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.

Изучив представленные материалы, проверив доводы кассационной жалобы, судья Верховного Суда Российской Федерации считает обжалуемые судебные акты в части возвращения административного искового заявления незаконными и подлежащими отмене.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (статья 118 Конституции Российской Федерации)

Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1 статьи 46); никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (часть 1 статьи 47).

В силу части 4 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не подлежат рассмотрению в порядке, установленном данным кодексом, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований рассматривают в качестве суда первой инстанции верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа (пункт 2 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 129 названного кодекса судья возвращает административное исковое заявление административному истцу в случае, если дело неподсудно данному суду.

Как видно из административного материала, возвращая административный иск Козловской С.Ф. о признании не действующими со дня принятия пунктов 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления и пункта 21 Перечня, судьи сделали вывод о том, что Постановление не является нормативным правовым актом и законность оспариваемых положений подлежит проверке в порядке арбитражного судопроизводства.

Судья Верховного Суда Российской Федерации полагает, что указанные суждения судей первой, апелляционной и кассационной инстанций основаны на неправильном применении норм процессуального права.

Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, в силу которой нормативный правовой акт – это акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на многократное применение, который содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения (постановления от 17 ноября 1997 года № 17-П, от 31 марта 2015 года № 6-П).

В пункте 2 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» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

В статье 35 Устава города Севастополя от 14 апреля 2014 года № 1-ЗС, принятого Законодательным Собранием города Севастополя 11 апреля 2014 года, установлено, что Правительство Севастополя издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в городе Севастополе (части 1 и 2).

Согласно части 1 статьи 6 Закона города Севастополя от 30 декабря 2022 года № 737-ЗС «О Правительстве Севастополя» правовые акты Правительства Севастополя, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановления; правовые акты Правительства Севастополя по вопросам организационно-распорядительного характера, не имеющие нормативного характера, принимаются в форме распоряжения.

Учитывая изложенное, оспариваемое в части Постановление по форме является нормативным правовым актом, принятым высшим исполнительным органом города Севастополя.

Пункты 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления устанавливают условия учета уполномоченным органом имущества как собственности города Севастополя, право Правительства Севастополя на введение временной администрации для управления организацией (ее филиалом), основание государственной регистрации прав на объекты, указанные в пункте 2.1 названного акта. Следовательно, приведенные пункты Постановления определяют обязательные правила поведения отдельных государственных органов субъекта Российской Федерации, рассчитаны на неоднократное применение, распространяются на неопределенный круг лиц.

При таких данных представляется ошибочным вывод судов о том, что заявленные требования о признании Постановления не действующим в части неподсудны Севастопольскому городскому суду.

Приложенный к Постановлению Перечень является неотъемлемой частью названного нормативного правового акта, поскольку определяет правовой статус указанного в нем имущества, то есть также является обязательным для неопределенного круга лиц.

Таким образом, законность оспариваемых Козловской С.Ф. пунктов 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления и пункта 21 Перечня подлежит проверке в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающей правила производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, что процессуальным законом отнесено к компетенции Севастопольского городского суда.

При таких обстоятельствах определение судьи Севастопольского городского суда о возвращении административного иска, апелляционное и кассационное определения в части оставления без изменения определения судьи первой инстанции подлежат отмене, как принятые с существенным нарушением норм процессуального права. Административный материал по административному иску об оспаривании пунктов 2.1, 3.1, 3.2, 3.3 Постановления и пункта 21 Перечня следует направить на рассмотрение в суд первой инстанции для решения вопроса о принятии административного иска в указанной части к производству суда.

Относительно требований Козловской С.Ф. о признании недействующими остальных пунктов Перечня судья апелляционной инстанции правомерно отменил определение о возвращении административного иска и отказал в их принятии к производству суда. Апелляционное и кассационное определения в названной части подлежат оставлению без изменения.

На основании изложенного судья Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327¹–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определил:

определение судьи Севастопольского городского суда от 26 марта 2025 года о возвращении административного искового заявления Козловской Сидонии Филипповны, апелляционное определение судьи судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 16 мая 2025 года и кассационное определение судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 августа 2025 года в части оставления без изменения определения судьи Севастопольского городского суда от 26 марта 2025 года отменить.

В указанной части направить административный материал в Севастопольский городской суд для решения вопроса о принятии административного искового заявления Козловской С.Ф. к производству суда.

Апелляционное определение судьи судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 16 мая 2025 года и кассационное определение судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 августа 2025 года в части отказа в принятии административного иска Козловской С.Ф. оставить без изменения, кассационную жалобу Козловской С.Ф. в названной части – без удовлетворения.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.Б. Хаменков