



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Михаила Евгеньевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

город Санкт-Петербург

14 декабря 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина М.Е.Иванова,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин М.Е.Иванов оспаривает конституционность пункта 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации, согласно которому верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции 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.

Как следует из представленных и дополнительно полученных материалов, решением Егорьевского городского суда Московской области от 24 сентября 2015 года, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, удовлетворены иски администрации Егорьевского муниципального района Московской области к группе лиц, в том числе М.Е.Иванову, о прекращении их права собственности на земельные участки, относящиеся к категории земель сельскохозяйственного назначения. Принимая соответствующие акты, суды на основании решения Президиума Егорьевского городского Совета народных депутатов Московской области от 19 июля 1991 года № 99/14 «О границах земель города и сельских населенных пунктов» пришли к выводу, что спорные земельные участки ранее были изъяты у совхозов для развития индивидуального строительства в городе, не являются землями сельскохозяйственного назначения и выделены незаконно.

После этого заявитель обратился в Московский областной суд с административным иском к Совету депутатов городского округа Егорьевск Московской области о признании недействующими пунктов 1 и 2 решения Президиума Егорьевского городского Совета народных депутатов Московской области от 19 июля 1991 года № 99/14, полагая, что установленные ими положения противоречат принципам правовой определенности и исполнимости, а также ссылаясь на нарушение компетенции издавшего данное решение органа и процедуры его принятия. Определением Московского областного суда от 18 февраля 2019 года, оставленным без изменения судебной коллегией по административным делам Московского областного суда (апелляционное определение от 31 июля 2019 года), административный иск возвращен заявителю. В обоснование своей позиции суды первой и апелляционной инстанций, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации, исходили из того, что оспариваемое решение не является нормативным правовым актом, поскольку подразумевает однократное применение и не распространяет свое действие на неопределенный круг лиц.

Однако Первый кассационный суд общей юрисдикции, опираясь на анализ оспоренных положений, кассационным определением от 28 ноября 2019

года констатировал, что указанное решение Президиума Егорьевского городского Совета народных депутатов Московской области является нормативным правовым актом органа представительной власти муниципального образования, в связи с чем отменил принятые по иску судебные акты и передал материалы административного дела на новое рассмотрение со стадии принятия к производству в суд первой инстанции.

Определением от 25 декабря 2019 года Московский областной суд вновь отказал М.Е.Иванову в принятии административного искового заявления, мотивировав свое решение ссылкой на часть 1 статьи 210 КАС Российской Федерации, предусматривающую в качестве основания для отказа в принятии иска признание оспариваемого нормативного правового акта недействующим или прекратившим свое действие. В свою очередь, Первый апелляционный суд общей юрисдикции – исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П и Определении от 27 октября 2015 года № 2473-О, согласно которой проверка судом общей юрисдикции в порядке абстрактного нормоконтроля законности нормативных правовых актов, утративших силу к моменту обращения заинтересованного лица в суд, и признание их недействующими недопустимы вне связи с защитой каких-либо субъективных прав заявителя, а также руководствуясь разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в пункте 19 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», – апелляционным определением от 30 марта 2020 года отменил данное определение Московского областного суда с направлением материалов дела в суд первой инстанции. В обоснование своего решения суд апелляционной инстанции указал, что основным фактором, определяющим потребность в судебной защите, является не момент утраты нормативным правовым актом правовой силы, а доказанность факта сохранения свойств

нормативности у формально прекратившего свое действие акта и факта нарушения им прав, свобод и законных интересов заявителя.

Определением Московского областного суда от 16 июля 2020 года административное дело по административному исковому заявлению М.Е.Иванова передано по подсудности в Егорьевский городской суд Московской области для рассмотрения по существу, поскольку оспариваемый нормативный правовой акт принят организационно-распорядительным органом представительного органа государственной власти районного (городского) уровня и, как следствие, не является нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Судья судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции, рассмотрев частную жалобу заявителя, апелляционным определением от 27 ноября 2020 года отменил оспоренный им судебный акт и направил дело в Московский областной суд для рассмотрения по существу, указав, в частности, что судом первой инстанции допущено нарушение норм процессуального права.

Кассационным определением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 7 мая 2021 года данное апелляционное определение отменено и оставлено в силе определением Московского областного суда от 16 июля 2020 года с указанием на то, что Егорьевский городской Совет народных депутатов, а тем более подотчетный ему Президиум не являлись представительным органом муниципального образования, что в силу статьи 19 КАС Российской Федерации свидетельствует об отнесении рассмотрения дела к подсудности районного (городского, межрайонного) суда. С этим решением согласился судья Верховного Суда Российской Федерации, который, изучив кассационную жалобу М.Е.Иванова на данное судебное определение, отказал в ее передаче для рассмотрения в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 6 октября 2021 года).

По мнению заявителя, пункт 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации не соответствует статьям 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 47 (часть 1) и 132 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу,

приданному ему судебным толкованием в решениях по конкретному делу, не относит административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, изданных местными представительными органами до принятия Конституции Российской Федерации, к подсудности указанных в данном пункте судов общей юрисдикции уровня субъектов Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные М.Е.Ивановым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Согласно правовой позиции, сформулированной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 года № 26-П, из статьи 12 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 130–132 следует, что законодатель, регулируя вопросы правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления, обязан обеспечить сохранение непрерывности осуществления властных функций. Применяя институт правопреемства к отношениям, возникшим в результате отдаленных во времени действий (бездействия) местных органов власти, необходимо учитывать имевшие место на рубеже веков масштабные конституционные изменения, а равно принципиальные различия в организации советской власти и современной публичной власти. Решение вопроса правопреемства государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе в контексте ответственности за правовые акты, принятые до разграничения публичной власти на государственную и муниципальную, в любом случае должно основываться на вытекающих из статей 17, 19 и 55 Конституции Российской Федерации принципах справедливости, правовой определенности, разумности и соразмерности.

Исходя из этого, гарантируемая каждым статьями 46 (части 1 и 2) и 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации судебная защита его прав и свобод тем судом (судьей), к подсудности которых рассмотрение соответствующего дела отнесено законом, в том числе посредством судебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, предполагает наличие у граждан

адекватных, учитывающих присущие советскому правопорядку особенности организации местной государственной власти, возможностей судебного оспаривания решений, принятых местными органами (должностными лицами) до образования предусмотренных Конституцией Российской Федерации субъектов публичной власти.

2.2. В соответствии со статьей 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающего, согласно преамбуле, общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и закрепляющего гарантии его осуществления, в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (часть 1). Одновременно часть 3 данной статьи предусматривает, что решения представительного органа муниципального образования принимаются большинством голосов от установленной численности его депутатов, если иное не установлено названным Федеральным законом.

Перечисленные законоположения в совокупности с другими нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», прежде всего частью 1 статьи 7, частями 1 и 2 статьи 34, статьей 35 и частью 1 статьи 73, означают, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования занимают особое место в системе муниципальных правовых актов, обусловленное статусом этого органа в институциональной структуре местного самоуправления и закрепленной за ним исключительной компетенцией (принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в

соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; утверждение правил благоустройства территории муниципального образования и др.), а потому отнесение пунктом 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации административных дел об оспаривании таких актов к подсудности областных и приравненных к ним судов общей юрисдикции не может рассматриваться как не имеющее разумного обоснования и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

2.3. Статьей 138 (часть первая) Конституции (Основного Закона) РСФСР (в редакции, действовавшей во время принятия Президиумом Егорьевского городского Совета народных депутатов Московской области решения от 19 июля 1991 года № 99/14) было предусмотрено, что местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. При этом статьей 141 Конституции (Основного Закона) РСФСР специально оговаривалось, что круг вопросов, разрешаемых исключительно на сессиях местных Советов народных депутатов, устанавливается законом.

Согласно Закону РСФСР от 29 июля 1971 года «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» городской, районный в городе Совет избирался гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на два с половиной года; на него возлагалось решение всех вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета; он был правомочен рассматривать и решать на сессиях любые вопросы, отнесенные к его ведению законодательством СССР, РСФСР и автономной республики; только на сессиях городского, районного в городе Совета могли решаться вопросы избрания исполнительного комитета и изменения его состава, утверждения структуры и штатов исполнительного комитета, его отделов и управлений,

утверждения текущих и перспективных планов экономического и социального развития и отчетов об их выполнении, утверждения бюджета и отчета о его исполнении и т.п.; решения городского, районного в городе Совета принимались открытым голосованием простым большинством голосов общего числа депутатов Совета; принятые городским, районным в городе Советом в пределах предоставленных полномочий решения были обязательными для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами (статьи 1, 2, 9, 45 и 46).

Сравнительный анализ приведенного советского законодательства о местных Советах народных депутатов и действующего правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации позволяет заключить, что именно местные Советы народных депутатов являлись предшественниками представительных органов муниципальных образований, косвенным подтверждением чему может служить также Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотревший прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов и выполнение их функций соответствующей местной администрацией до проведения выборов в представительные органы местного самоуправления (пункты 4 и 5).

Следовательно, правила подсудности, установленные пунктом 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации в отношении оспаривания нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, предполагают, что в соответствии с ними административные иски могут подаваться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа в качестве суда первой инстанции лишь на нормативные решения, принятые на сессиях местных Советов большинством голосов общего числа их депутатов.

2.4. Создание президиумов местных Советов народных депутатов было оговорено Временным положением о председателях и президиумах местных Советов народных депутатов РСФСР (утверждено Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 февраля 1990 года № 13728-XI). В целях организации работы Советов народных депутатов автономных областей, автономных округов, краевых, областных, районных, городских, районных в городах данным Временным положением, помимо прочего, было предусмотрено формирование президиумов, возглавляемых председателями Советов (статья 1); президиумы признавались подотчетными соответствующим Советам органами (статья 4); в их компетенцию входили полномочия, связанные преимущественно с организацией деятельности Советов в межсессионный период (статья 5); решения президиумов по вопросам, отнесенным к их ведению, принимались большинством голосов всего состава президиума и подписывались председателем Совета (статья 7).

Такое правовое регулирование порядка образования и компетенции президиумов местных Советов народных депутатов с очевидностью свидетельствует, что принимаемые ими решения не обладают признаками (свойствами) правовых актов, издаваемых непосредственно местными Советами народных депутатов, а потому административные дела об оспаривании нормативных решений президиумов местных Советов народных депутатов не могут быть отнесены к подсудности верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа.

Данный вывод не препятствует судебному оспариванию нормативных решений президиумов местных Советов народных депутатов в районных (городских, межрайонных) судах общей юрисдикции в качестве суда первой инстанции, вследствие чего пункт 2 части 1 статьи 20 КАС Российской Федерации не может расцениваться как нарушающий конституционное право заявителя на судебную защиту и рассмотрение соответствующего административного дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Михаила Евгеньевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2647-О