

Самойлов Павел Александрович, Магистрант,
ОЧУВО «Московский инновационный университет»
г. Челябинск
Samoilov Pavel Aleksandrovich,
Moscow Innovation University,
Chelyabinsk

**ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
THE PROCEDURAL FORM OF JUDICIAL CONTROL
MONITORING THE LEGALITY OF LOCAL REGULATORY LEGAL ACTS**

Аннотация: Статья посвящена изучению методов, которые используются судами для проверки, насколько локальные нормативные акты соответствуют закону. Она делает акцент на важности и разнообразии судебного надзора за созданием местных норм и правил. Отсутствие четких правил в существующем процессуальном законодательстве для оспаривания таких актов приводит к проблемам в работе судов. Обсуждается значение и различные аспекты этого процесса в контексте местного законодательства.

Abstract: The article is devoted to the study of methods that are used by courts to verify whether local regulations comply with the law. She emphasizes the importance and diversity of judicial oversight of the creation of local rules and regulations. The lack of clear rules in the existing procedural legislation for challenging such acts leads to problems in the work of the courts. The significance and various aspects of this process in the context of local legislation are discussed.

Ключевые слова: законность, судебный контроль, нормативно-правовые акты, предмет регулирования, процессуальная форма.

Keywords: legality, judicial control, normative legal acts, subject of regulation, procedural form.

В современных условиях проверка соответствия закону правовых документов, выпущенных как органами государственного управления, так и органами местного самоуправления, а также другими учреждениями с государственными полномочиями, происходит через механизмы арбитража и административного рассмотрения. Это включает в себя процесс оспаривания указанных документов, следуя процедурам, установленным в гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ [3] (КАС РФ) и гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса РФ [1] (АПК РФ) (прямой контроль), а также ч. 2 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса РФ [2] (ГПК РФ); ч. 2 ст. 15 КАС РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ (косвенный контроль)».

В отношении процесса обжалования локальных нормативных актов на уровне законодательства, отсутствует ясность в определении точной процедуры.

Согласно п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума № 50) локальные нормативные акты не могут быть оспорены в порядке, предусмотренном гл. 21 КАС РФ [4].

В указанном Постановлении отсутствуют подробности относительно того, как именно следует оспаривать соответствующие документы. Существует недостаток консистенции в судебных подходах к вопросу о том, как должны рассматриваться споры о локальных нормативных правовых актах, что иногда приводит к ошибкам в судебных решениях.



Проблема усугубляется отсутствием достаточного анализа в юридической науке по вопросам эффективности и обоснованности различных методов оспаривания таких актов, включая оценку их законности и соответствия нормам. Эта неопределенность в процессуальном порядке вызывает затруднения как для судей, так и для участников процесса, и подчеркивает необходимость определения более четких и объективных критериев для оценки и исправления локальных нормативных актов.

Так, С.Ю. Некрасов отмечает, что «зачастую при издании публичных актов в частной сфере различие между публичным актом и частноправовой сделкой настолько формально неопределимо, что единственным средством избрания вида судебного производства становится наилучшая защита нарушенного права, а критерием разграничения между публичными и непубличными актами может выступать избранная форма защиты прав и вид судопроизводства (в широком смысле – процессуальная форма)» [7, с.37].

В этой ситуации мы видим путаницу между тем, что является причиной, а что следствием. Важно понимать, что разделение на типы местных нормативных и ненормативных актов, а также на публичные и непубличные, должно определять, какие именно процессы оспаривания будут применяться, а не наоборот. Таким образом, основание для различения между разными категориями актов не должно основываться на способе защиты прав или на особенностях процессуального права.

Э.Ю. Ермаков считает, что «локальные нормативные правовые акты не обладают всеми признаками нормативных правовых актов. В этой связи он полагает, что процедура судебного оспаривания должна зависеть от того, являются ли спорные правоотношения публично-правовыми, а субъект, издавший локальный акт, – их непосредственным участником или же спор носит гражданско-правовой характер и основан на равенстве сторон» [6, с.41].

Когда документ с юридической силой выпускается государственным учреждением, администрацией на местном уровне или какой-либо организацией, которой предоставлены специфические государственные или общественные полномочия, этот документ приобретает статус официального решения. Автор утверждает, что в таком случае следует искать справедливость, подавая жалобу согласно разделу 22 Федерального закона "О Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации".

В случаях, когда действие имеет специфическое применение, например, в контексте гражданских или трудовых взаимоотношений, где не замечено присутствия элемента власти, общепринятым является мнение о недопустимости его обжалования через административное судопроизводство. Э.Ю. Ермаков указывает, что споры касательно таких действий могут быть вынесены на рассмотрение только через процесс, который регламентируется Гражданским процессуальным кодексом РФ, а именно через подачу исков.

Принимая во внимание характеристики локальных нормативных правовых актов, сложно поддержать указанную точку зрения.

Во-первых, такие акты обращены к широкой аудитории, предназначены для многократного использования и обеспечены авторитетом государственного принуждения, являются нормативными по своей сути и соответствуют всем характеристикам нормативного предписания. В свете этих фактов, применение к ним процедуры, предназначенной для оспаривания индивидуальных (ненормативных) актов, как указано в главе 22 КАС РФ, кажется нецелесообразным и противоречивым. Таким образом, представляется нелогичным и несостоятельным подвергать локальные нормативные акты судебному рассмотрению по процедуре, разработанной для актов индивидуального действия.

Во-вторых, следует подчеркнуть, что когда речь идет о локальных нормативных правовых актах, влияющих на частные правоотношения, они приобретают обязательный характер для всех участников этих отношений, что придает им признаки власти и делает их по



своей сути публичными. Исходя из этого, мы считаем, что традиционный судебный процесс не всегда является наилучшим способом для разрешения споров, связанных с такими актами.

Каковы требования к форме проведения судебного контроля над законностью актов локального нормативного значения?

В рамках общетеоретического подхода к праву, процессуальная форма является его ключевым элементом «особую юридическую конструкцию, воплощающую существенные принципы наиболее целесообразной процедуры осуществления конкретных полномочий» [5, с.41].

Субъекты, не имеющие публичных полномочий, являются источником принятия и издания локальных нормативных актов. В связи с этим, такие акты не попадают под процедуру, которая позволяла бы оспаривать их в соответствии с 21 главой КАС России. Пленум Верховного Суда РФ, обращая внимание на это обстоятельство, подчеркнул, что подобные документы нельзя проверять и оспаривать в рамках существующих правил для нормативных актов. Это отличает локальные нормативные документы от тех, что выпускаются публичными органами, обуславливая их уникальные черты.

Локальные нормативные правовые акты, хоть и отличаются по своей природе от общепринятых нормативных документов, все же включают в себя элементы общей обязательности. Эти акты не только обращены к широкому кругу получателей и предназначены для многократного использования, но и подкрепляются авторитетом государственного принуждения. Таким образом, они несут в себе характеристики нормативного предписания и обладают свойствами, присущими публичным документам.

Исходя из анализа, можно утверждать, что локальные законодательные акты, характеризующиеся уникальными особенностями, несомненно, включают в себя элементы авторитетной нормативности. Это подразумевает, что судебное наблюдение за их законностью, согласно их юридической сущности, должно следовать общим процедурным принципам, применимым к надзору за публичными правовыми директивами.

Следовательно, вопросы судебного надзора за соблюдением законности данных актов прямо вписываются в регулятивные рамки, установленные главой 21 КАС РФ.

Следовательно, актуальным становится вопрос о внесении изменений в 21 главу КАС РФ, добавив туда раздел, который бы давал основания оспаривание локальных нормативных правовых актов согласно правилам упомянутой главы. В дополнение к этому, есть смысл обогатить Решение Пленума № 50 приложениями, которые бы подробно разъясняли некоторые аспекты процедуры обжалования таких актов, включая, к примеру, детали, касающиеся процесса рассмотрения вопросов, связанных с правом и законностью местных нормативных правовых актов.

«Законность локальных нормативных правовых актов может осуществляться не только в форме прямого, но и косвенного судебного нормоконтроля, когда суд осуществляет проверку законности нормативного правового, подлежащего применению акта при рассмотрении конкретного гражданского, арбитражного или административного дела (ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ, ч. 2 ст. 15 КАС РФ)» [5, с.47].

Необходимо подчеркнуть, что процесс проверки соответствия нормативных актов, независимо от их публичного или локального характера, законодательству через судебную систему является стандартизированным. В каждом случае задачей суда является выявление противоречий между применяемым документом и более высоким по иерархии законодательным или нормативным актом, обладающим большей юридической силой.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Российская газета от 27 июля 2002 г. № 137



2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Российская газета от 20 ноября 2002 г. № 220
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. 14.02.2024) // Российская газета от 11 марта 2015 г. № 49
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета от 15.01.2019 г. №6
5. Жеребкина Е.В. Процессуальная форма судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс, 2023, № 8. С.41-48
6. Ермаков Э.Ю. Обжалование локальных нормативных актов в судебном порядке / Э.Ю. Ермаков // Судья. 2020. № 12. С. 41 – 44.
7. Некрасов С.Ю. Проблема выбора вида судебного производства при оспаривании индивидуальных актов публичного права / С.Ю. Некрасов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 37 – 41.

