

**ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ (ОСПАРИВАНИЯ)
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**PROBLEMS AND FEATURES OF THE APPEAL
(CONTEST) OF REGULATIONS OF BODIES
LOCAL GOVERNMENT**

Чуева А.С.

доцент кафедры административного и финансового права

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Chuyeva A. S.,

associate professor of the administrative and financial law

Candidate of Law Sciences,

senior research associate

Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: местное самоуправление, нормативный правовой акт, органы местного самоуправления, обжалование (оспаривание), законодательство.

Аннотация: В статье освещаются проблемы, возникающие при обжаловании (оспаривании) правовых актов органов местного самоуправления. Дается анализ некоторых важных положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, закрепляющих порядок их обжалования (оспаривания). Аргументируется собственное мнение автора по поводу формулировки понятия «нормативный правовой акт органа местного самоуправления».

Keywords: local government, normative legal act, local authorities, appeal (challenging), legislation.

The summary: The article highlights the problems arising when appealing (challenging) the legal acts of local governments. The analysis of some important provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, enshrining the procedure for their appeal (challenging). The author's own opinion on the formulation of the concept of "normative legal act of local self-government" is argued.

Исходя из смысла ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ решение населением вопросов местного значения может осуществляться как непосредственно, так и (или) через органы местного самоуправления исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В свою очередь ст. 7 Федерального закона №131-ФЗ закрепляет, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, либо органами (должностными лицами) местного само-

управления принимаются муниципальные правовые акты.

Согласно ст. 2 названного Закона 2003 года муниципальный правовой акт представляет собой решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом (должностным лицом) местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответ-

ствии с федеральными законами к полномочиям органов (должностных лиц) местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Исходя из смысла данной статьи можно выделить следующие особенности (признаки, черты) муниципального правового акта: 1) документальная оформленность; 2) обязательность для исполнения на территории того или иного муниципального образования; 3) устанавливает (изменяет) общеобязательные нормы или имеет индивидуальный характер; 4) представляет собой решение, принятое непосредственно населением (по вопросам местного значения), либо органом (должностным лицом) местного самоуправления (как по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, так и по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к полномочиям органов (должностных лиц) местного самоуправления).

Федеральный закон №131-ФЗ закрепляет, что система муниципальных правовых актов состоит из: 1) устава муниципального образования, правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативных и иных правовых актов представительного органа муниципального образования; 3) правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и иных органов (должностных лиц) местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 03.08.2018)² содержит ст. 13 «Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления», согласно которой «ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными». Как видно гражданское законодательство разделяет акты органов публичной власти на нормативные и ненормативные.

Таким образом, можно констатировать, что в зависимости от юридического содержания акты органов власти на местах могут но-

силь как нормативный, так и ненормативный характер.

В связи с этим, при обжаловании (оспаривании) правовых актов органов местного самоуправления возникает ряд проблем и трудностей, среди которых: проблема правильной квалификации обжалуемого (оспариваемого) муниципального правового акта, правильное толкование его природы, проблема определения суда (полномочного законом разрешать споры об обжаловании (оспаривании) правовых актов). Именно от правильного решения перечисленных проблем будет зависеть не только подведомственность рассматриваемого дела, но и процессуальный порядок его рассмотрения.

На наш взгляд, выяснить каким именно является правовой акт (нормативным либо ненормативным) возможно по следующим критериям: во-первых, по его форме; во-вторых, по субъекту, который его издал; в-третьих, по содержанию; наконец, в-четвертых, по процедуре его принятия, опубликования, вступления в силу.

Согласно п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»³ существенными признаками нормативного правового акта, являются: 1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), которые обязательны для неопределенного круга лиц, рассчитаны на неоднократное применение, направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Исходя из положений п. 4.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 года №6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»⁴ нормативный правовой акт: 1) представляет собой акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц и рассчитанный на многократное применение; 2) содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила; 3)

является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения.

На основании вышеизложенного можно сформулировать понятие нормативного правового акта органа местного самоуправления.

Итак, под нормативным правовым актом органа местного самоуправления предлагаем понимать «официальный письменный юридический документ, принятый в установленном законодательством РФ порядке уполномоченным на то субъектом правотворчества на местном уровне, включающий нормы права, рассчитанный на многократное применение, обязательный для исполнения на территории того или иного муниципального образования, устанавливающий либо изменяющий общеобязательные правила, гарантируемый (обеспечиваемый) соответствующими мерами государственного воздействия».

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что согласно ст. 48 Федерального закона №131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено как самими органами (должностными лицами) местного самоуправления, так и судом, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий – уполномоченным органом государственной власти РФ.

Как следует из смысла данной статьи, обжалование (оспаривание) муниципально-правовых актов может осуществляться как в судебном порядке, так и досудебном⁵.

Напомним, что согласно ст. 46 Основного закона нашего государства каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Как справедливо отмечает В. А. Кирсанов, опыт наиболее развитых стран мира показывает, что самым эффективным средством контроля общества над властью служит независимая судебная система, обеспечивающая беспристрастное разрешение споров, возникающих между гражданами либо иными субъектами с одной стороны и властью, в лице её органов и должностных лиц, с другой.

Эффективная судебная система нуждается в соответствующих инструментах, позволяющих суду в случае необходимости воздействовать на власть. Такими инструментами является предоставление принципиальной возможности судебного оспаривания действий

и решений органов власти, их должностных лиц и установление эффективных правил судопроизводства по делам данной категории⁶. С данным высказыванием автора вряд ли стоит не согласиться.

Согласно ст. 78 Федерального закона №131-ФЗ «решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке».

В настоящее время порядок обжалования (оспаривания) правовых актов органов местного самоуправления закреплён в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации⁷ от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (далее – АПК РФ), а также в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации⁸ от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) (далее – КАС РФ).

Считаем необходимым акцентировать внимание на то, что до принятия КАС РФ, производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений, рассматривались судами в соответствии с положениями подраздела III (утратил силу) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁹ от 14 ноября 2002 года №138-ФЗ (далее – ГПК РФ), а также АПК РФ.

На сегодняшний день, глава 21 КАС РФ посвящена производству по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, глава 22 КАС РФ – производству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Что касается АПК РФ, то он содержит гл. 23 которая посвящена особенностям рассмотрения судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, а также гл. 24, которая содержит положения, регулирующие рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов

местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

Продолжая наше исследование, считаем целесообразным, акцентировать внимание на специфику оспаривания нормативных правовых актов органов местного самоуправления, закрепленную в Кодексе административного судопроизводства РФ.

Итак, согласно ст. 208 КАС РФ 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.

Примечательно, что в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части может обратиться также прокурор, Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (ч. 6 ст. 208 КАС РФ). Однако подать в суд исковое заявление о признании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим можно лишь в течение десяти дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что ст. 210 КАС РФ закрепляет основания, по которым судья может: 1) отказать в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим; 2) возвратить административное исковое заявление;

3) наконец, оставить исковое заявление без движения.

Важно также отметить, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов встречные административные иски требования судом приняты быть не могут.

Анализируя гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ, нельзя не акцентировать внимание на требования, предъявляемые к представителям, имеющим право вести дела об оспаривании нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. При этом, адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката и их полномочия, а иные представители – документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия. В противном случае применяются положения ст. 130 КАС РФ «Оставление административного искового заявления без движения», а также ч. 3 ст. 210, о которой было сказано выше.

Еще одной новеллой законодательства является ст. 211 КАС РФ, согласно которой, по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца.

Кроме этого, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта (ст. 212 КАС РФ).

Что касается срока рассмотрения судом административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, то он не должен превышать двух месяцев со дня подачи административного искового заявления. Верховный Суд РФ рассматривает данную категорию дел в течение трех месяцев со дня подачи заявления. В случае, если оспариванию подлежит закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования, то на рассмотрение судом данного административного дела законодательством отводится десятидневный срок со дня поступления искового заявления в суд.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового

акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются.

При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет следующие обстоятельства: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации и вступления их в силу; 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

По этому поводу нельзя не согласиться с мнением К. А. Станкович, о том, что в КАС РФ (в сравнении с ГПК РФ) более четко регламентирован сам процесс проверки оспариваемого акта, установлены критерии такой проверки. Закрепление законодателем сначала «формальных» критериев (п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ), а затем уже «содержательных» (п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ), как отмечает данный автор, является явлением не случайным. Обозначенный порядок проверки акта призван служить задачам и принципам правосудия и непосредственно принципу процессуальной экономии. Действительно, проверка формальных требований, которым должен соответствовать оспариваемый акт, как правило, занимает у суда гораздо меньше времени, чем его проверка «по существу». А для признания акта недействующим достаточно установления его несоответствия хотя бы одному «формальному» требованию¹⁰.

Необходимо отметить, что в случае отказа лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить

производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

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.

Соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта, согласно ст. 213 КАС ПФ, не может быть утверждено.

Суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случаях, установленных ст. 214 КАС РФ.

Последствия признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части закреплены в ст. 216 КАС РФ.

Рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, осуществляется на основании ст. 217.1 КАС РФ.

Вступившее в законную силу решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта может быть обжаловано. Право на обжалование имеют как лица, участвующие в деле, их представители, так и иные лица, в случае, если их права, свободы и законные интересы были затронуты решением суда.

Подводя итог вышеизложенному, позволим себе сделать следующие выводы.

Действительно, с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правовое регулирование производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, приобрело более подробный характер. Однако, несмотря на его положительные стороны, все же имеют место быть и некоторые «шероховатости», которые не только не решают ряд проблем, возникающих при обжаловании нормативных правовых актов органов публичной власти, но и в какой-то мере усложняют правоприменительную практику.

Как справедливо отмечает Е. К. Цветкова, некоторые недостатки КАС РФ и практики его применения повлекли за собой волну изменений и дополнений, которые приняты федеральным законодателем или находятся на

его рассмотрении. Это лишний раз доказывает, что идеальных законов не бывает, а если закон меняется, значит, он живет, развивается и совершенствуется¹¹.

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Российская газета. 2007. № 276.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

⁵ См., например: Постановление администрации муниципального образования город Краснодар от 7 августа 2012 года № 6567 «Об утверждении Порядка досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) администрации муниципального образования город Краснодар, органов администрации муниципального образования город Краснодар, их должностных лиц, муниципальных служащих» (ред. от 28.05.2018) // Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара

⁶ Кирсанов В. А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.12. Москва, 2001. 23 с.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁰ Станкович К. А. Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов местного самоуправления / К. А. Станкович // Евразийская адвокатура. 2016. №6 (25). С. 67.

¹¹ Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства / Е. К. Цветкова // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. №2. С. 95.

Список цитируемой литературы:

1. Кирсанов В. А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.12. Москва, 2001. 23 с.

2. Станкович К. А. Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов местного самоуправления / К. А. Станкович // Евразийская адвокатура. 2016. №6 (25).

3. Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства / Е. К. Цветкова // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. №2.

The list of the quoted literature:

1. Kirsanov V. A. Theoretical problems of legal proceedings on contest of regulations: Avtoref. yew edging. юрид. sciences: 12.00.12. Moscow, 2001. 23 pages.

2. Stankovic K. A. Procedural features of contest of regulations of local government / K.A. Stankovic//Eurasian legal profession. 2016. No. 6 (25).

3. Tsvetkova E. K. Procedures of contest of regulations in the legislation of the Russian Federation: from the Code of Civil Procedure to the Code of administrative legal proceedings / E.K. Tsvetkova//the Right. Magazine of the higher school of economy. 2016. No. 2.