

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

### НЕНОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ ИХ ОСПАРИВАНИЯ

### SUBSTANDARD LEGAL ACTS OF LOCAL GOVERNMENTS: CONCEPT, FEATURES, PROBLEMS OF THEIR CONTEST

**Чуева А.С.,**

*старший научный сотрудник*

*ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

*доцент кафедры административного и финансового права*

*ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

*кандидат юридических наук*

**Chuyeva A. S.,**

*senior research associate*

*Federal HPE «Kuban State University»*

*associate professor of the administrative and financial law*

*Federal HPE «Kuban State University»*

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

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы, возникающие при оспаривании ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также их решений, действий (бездействий). Анализируется ряд важных положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации касательно порядка оспаривания таковых. Аргументируется собственное мнение автора по поводу формулировки дефиниции «ненормативного правового акта органа местного самоуправления».

**Keywords:** local government, regulatory legal act, non-regulatory legal act, local self-government bodies, challenging (appeal), legislation.

**The summary:** The article discusses the problems arising from challenging non-regulatory legal acts of local governments, as well as their decisions, actions (inaction). A number of important provisions of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation regarding the procedure for challenging such are analyzed. The author's own opinion on the wording of the definition of "non-normative legal act of a local government body" is argued.

В зависимости от юридического содержания акты органов (должностных лиц) местного самоуправления могут носить как нормативный, так и ненормативный характер. Данное обстоятельство влечет за собой ряд проблем, возникающих при обжаловании (оспаривании) таковых<sup>1</sup>, от решения которых зависит как подведомственность рассматриваемого

дела, так и процессуальный порядок его рассмотрения.

Речь идет, прежде всего, о решении вопроса правильной квалификации обжалуемого (оспариваемого) муниципального правового акта, верном толковании его правовой природы, проблеме определения суда, в полномочия которого входит разрешение споров об обжаловании (оспаривании) правовых актов.

Как справедливо отмечает, О.В. Воробьева «первая трудность, с которой чаще всего сталкиваются на практике суды, - правильное определение правовой природы некоторых актов органов местного самоуправления»<sup>2</sup>.

В связи с этим, далее, считаем целесообразным, обратиться к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ 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»<sup>3</sup> (новелла законодательства).

Так, в п. 2 указанного Постановления перечислены признаки, характеризующие нормативный правовой акт, среди которых: 1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти (местного самоуправления), иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм, 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.

Следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права. В качестве примера можно привести правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов, субъектов РФ, двух и более субъектов РФ, Российской Федерации.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. В связи с этим, отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам гл. 21 Кодекса административного судопроиз-

водства Российской Федерации<sup>4</sup> от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (далее – КАС РФ), а также гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>5</sup> от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (далее – АПК РФ).

В свою очередь, согласно п. 3 рассматриваемого нами Постановления, существенными признаками, которые характеризуют акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются следующие: во-первых, издание их органами государственной власти (местного самоуправления), иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, во-вторых, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Продолжая наше исследование, считаем необходимым обратиться к п. 4.2 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»<sup>6</sup>, анализ которого позволяет сделать вывод о том, что под ненормативными актами, по существу, имеются в виду акты индивидуальные, имеющие правовые последствия только для конкретных граждан и организаций.

По мнению З. А. Макаровой «ненормативный правовой акт – это строго формализованный документ, который составляется по утвержденной форме, принимаемый (издаваемый) с целью осуществления конкретных (разовых) организационных, контрольных или распорядительных мероприятий либо рассчитанный на иное однократное применение»<sup>7</sup>.

Зачастую ненормативные правовые акты еще называют актами применения права или индивидуальными правовыми актами.

Как отмечает Л. П. Рассказов «акт применения права – это такой правовой акт (официальный документ), который содержит индивидуальное властное веление (предписание), вынесенное компетентным органом в результате решения конкретного юридического дела»<sup>8</sup>.

Таким образом, под ненормативным правовым актом органа (должностного лица)

местного самоуправления предлагаем понимать официальный документ, влекущий правовые последствия (возникновение, изменение, прекращение правовых отношений) для конкретных субъектов, принятый компетентным органом (должностным лицом) местного самоуправления, содержащий индивидуально-властное предписание.

Исходя из данного определения, представляется возможным выделить особенности ненормативных правовых актов органов (должностных лиц) местного самоуправления. Итак, во-первых, названные правовые акты принимаются компетентными органами (должностными лицами) местного самоуправления в документальной форме; во-вторых, содержат индивидуальные властные предписания; в-третьих, применяются при конкретных обстоятельствах к конкретным субъектам правоотношений; наконец, в-четвертых, влекут за собой соответствующие правовые последствия, выступают юридическим фактом.

Считаем необходимым отметить, что порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов органов (должностных лиц) местного самоуправления регулируется Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018)<sup>9</sup> (далее – АПК РФ).

Так, согласно ст. 197 АПК РФ дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными главой 24.

Производство по данной категории дел возбуждается на основании заявления заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд с требованием о признании недействительными ненормативных правовых актов или о признании незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов (должностных лиц).

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными обладают:

– граждане, организации и иные лица, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие

(бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;

– прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявление может быть подано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов, если иное не установлено федеральным законом. При этом, пропущенный по уважительной причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом.

Требования к заявлению о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными закреплены в ст. 199 АПК РФ.

Необходимо отметить, что по ходатайству заявителя арбитражный суд может приостановить действие оспариваемого акта, решения.

Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления рассматриваются судьей единолично в срок, не превышающий трех месяцев со дня поступления соответствующего заявления в арбитражный суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу, если иной срок не установлен федеральным законом. Указанный срок может быть продлен на основании мотивированного заявления судьи, рассматривающего дело, председателем арбитражного суда до шести месяцев в связи с особой сложностью дела, со значительным числом участников арбитражного процесса.

Дела об оспаривании решений органов местного самоуправления о сносе самовольных построек или об их приведении в соответствие с предельными параметрами разрешен-

ного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами, об оспаривании решений органов местного самоуправления о прекращении вещных прав на земельные участки (права пожизненного наследуемого владения, права постоянного (бессрочного) пользования) в связи с неисполнением обязанностей по сносу самовольной постройки или ее приведению в соответствие с указанными параметрами и требованиями рассматриваются в срок, не превышающий одного месяца со дня поступления соответствующего заявления в арбитражный суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и принятие решения по делу.

По общему правилу, арбитражный суд извещает о времени и месте судебного заседания заявителя, а также орган (должностное лицо), которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), и иных заинтересованных лиц. При этом, неявка извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания указанных лиц не является препятствием для рассмотрения дела, если суд не признал их явку обязательной.

В случаях, если арбитражный суд признал обязательной явку в судебное заседание представителей органов местного самоуправления, либо должностных лиц, принявших оспариваемый акт, решение или совершивших оспариваемые действия (бездействие), то их неявка является основанием для наложения штрафа (в порядке и в размерах, которые установлены в гл. 11 АПК РФ).

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту; 2) устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие); 3) устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере пред-

принимательской и иной экономической деятельности.

Примечательно, что бремя доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа (должностного лица) надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

Решение по делу об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления принимается арбитражным судом по правилам, установленным в гл. 20 АПК РФ.

Если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) указанных органов (должностных лиц) соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, то принимается решение об отказе в удовлетворении заявленного требования. В противном случае – принимается решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

В резолютивной части решения арбитражный суд может указать на необходимость сообщения суду соответствующими органом или лицом об исполнении решения суда.

Решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов (должностных лиц) местного самоуправления подлежат немедленному исполнению, если иные сроки не установлены в решении суда.

Со дня принятия решения арбитражного суда о признании недействительным ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт или отдельные его положения не подлежат применению.

Копия решения арбитражного суда направляется в пятидневный срок со дня его принятия заявителю, в органы местного самоуправления, должностным лицам, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие). Суд может также направить копию ре-

шения в вышестоящий в порядке подчиненности орган или вышестоящему в порядке подчиненности лицу, прокурору, другим заинтересованным лицам.

<sup>1</sup> См., например: дело №33а-6718/18 судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда (административное дело по административному исковому заявлению Галенко В.В. к администрации муниципального образования Курганинский район Краснодарского края об оспаривании постановления главы муниципального образования Курганинский район, аннулировании государственного кадастрового учета в отношении земельного участка, с апелляционной жалобой Галенко В.В. на решение Курганинского районного суда Краснодарского края от 03.09.2017 года).

<sup>2</sup> Воробьева О. В. Проблемы квалификации оспариваемых правовых актов через призму судебной практики (на примере некоторых актов органов местного самоуправления) / О. В. Воробьева //

Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3. С. 132.

<sup>3</sup> Российская газета. 2019. № 6.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

<sup>7</sup> Макарова З. А. Обжалование незаконных актов органов местного самоуправления / З. А. Макарова // Евразийский научный журнал. 2016. №12. С. 190.

<sup>8</sup> Рассказов Л. П. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2008. С. 374.

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

#### **Список цитируемой литературы:**

1. Воробьева О. В. Проблемы квалификации оспариваемых правовых актов через призму судебной практики (на примере некоторых актов органов местного самоуправления) / О. В. Воробьева // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 3.
2. Макарова З. А. Обжалование незаконных актов органов местного самоуправления / З. А. Макарова // Евразийский научный журнал. 2016. №12.
3. Рассказов Л. П. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2008.

#### **The list of the quoted literature:**

1. Vorobyova O. V. Problems of qualification of the challenged legal acts through a prism of judicial practice (on the example of some acts of local governments) / O.V. Vorobyova//the Messenger of the university of O.E. Kutafin (MGYuA). 2017. No. 3.
2. Makarova Z. A. Appeal of illegal acts of local governments / Z.A. Makarova//Eurasian scientific magazine. 2016. No. 12.
3. Рассказов Л. П. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2008.