

и НТД. URL: <http://docs.cntd.ru/document/822403633> (дата обращения: 10.10.2019).

8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 5 апреля 2007 № 366 «О создании Санкт-Петербургского государственного учреждения «Центр социальной помощи семье и детям Выборгского района» // Электр. фонд правовой и НТД. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8448086> (дата обращения: 10.10.2019).

9. Алиев О. Ф. Историко-правовой обзор проблем вынужденной миграции // Евразийская адвокатура. 2017. № 30. С. 17–25.

10. Белькова Е. Г. Беженцы и переселенцы: разграничение понятий // Право и законодательство. 2010. № 3. С. 113–116.

11. Иванова В. А. Юридическое содержание понятий «беженец» и «вынужденный переселенец» // Марийский юридический вестник. 2016. № 3. С. 40–42.

12. Карсанова Е. В. Беженцы и вынужденные переселенцы как социальная проблема современности // Педагогические науки. 2016. №7. С. 29–31.

13. Ковальчук О. В. Социальная адаптация беженцев в современном российском обществе // Право и законодательство. 2017. № 7. С. 46–49.

14. Прокушева Н. В. Определение статуса и понятий беженца и вынужденного переселенца // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 5. С. 253–259.

УДК 342.924

Зайцев Леонид Николаевич,
старший преподаватель,
Костромской государственной университет,
г. Кострома, Российская Федерация
zln15@yandex.ru

**Актуальные проблемы
судебной практики рассмотрения административных дел
об обжаловании нормативных правовых актов
органов местного самоуправления**

В статье анализируется судебная практика обжалования нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Отдельное внимание уделяется процессуальным вопросам защиты прав гражданина и члена семьи при рассмотрении административных дел данной категории. Автор обращает внимание на актуальность вопроса о том, с какого же времени следует признавать нормативный правовой акт недействительным.

Ключевые слова: правовое государство, нормативный правовой акт, органы местного самоуправления, административное исковое заявление.

Zaitsev Leonid Nikolayevich,
senior lecturer, Kostroma state University,
Kostroma, Russian Federation

**Actual problems of judicial practice of consideration
of administrative cases on appeal of normative legal acts
of local governments**

The article analyzes the judicial practice of appealing against normative legal acts of local authorities. Special attention is paid to procedural issues of protecting the rights of a citizen and a person when considering administrative cases of this category. The author draws attention to the relevance of the question of the time from which a regulatory legal act should be recognized as invalid.

Keywords: rule of law, normative legal act, local authorities, administrative statement of claim.

Проблема реализации права на оспаривание нормативных правовых актов, закрепленная в ст. 46 Конституции РФ, представляет неизменный интерес как для юристов-практиков, так и для деятелей науки.

Например О. А. Бек считает, что вопросы исследования практики оспаривания нормативных правовых актов, имеет огромное как теоретическое, так и практическое значение [7, с. 5].

Правовой основой для разрешения споров данной категории дел являются нормы Конституции Российской Федерации, главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [2], главы 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) [1].

Возможность судебного обжалования нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их отмены предусмотрена статьей 48 Федерального закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3].

Особую роль в судебной практике при рассмотрении дел данной категории играют разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25 декабря 2018 года № 50 [4].

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС РФ административные дела указанной категории подсудны областному суду.

Нами проанализированы 45 административных дел данной категории, рассмотренных Костромским областным судом в период 2017–2019 гг.

Из указанных дел прекращено 3 дела, по 2 делам административные исковые заявления оставлены без рассмотрения. По 40 делам вынесены судебные решения, из которых по 37 делам иски удовлетворены, т. е. 92,5 %. Указанные обстоятельства свидетельствуют о существенных недостатках в законотворчестве органов местного самоуправления.

Мы считаем положительным моментом закрепление на законодательном уровне фактическое отсутствие срока давности обращения в суд с административным исковым заявлением по данной категории споров. Такие иски подаются в течение всего срока действия оспариваемого правового акта.

Существенное значение при рассмотрении дел данной категории имеет установление факта отнесения оспариваемого акта к нормативному правовому акту, споры по которым рассматриваются областным судом.

Признаками нормативного правового акта органа местного самоуправления являются: 1) издание его в установленном порядке; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц; 3) рассчитанных на неоднократное применение; 4) направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

О. В. Воробьева справедливо обращает внимание на необходимость принятия закона, содержащего понятие нормативного правового акта [9, с. 137]. По нашему мнению за основу такого понятия можно принять определение, содержащееся в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50.

От правильности позиции суда по этому вопросу зависит признание того или иного акта нормативным правовым.

Так, определением Костромского районного суда от 14.08.2019 г. ошибочно принятое к производству Костромского районного суда административное дело по иску З. к администрации Костромского муниципального района о признании не действующим решения собрания депутатов этого муниципального органа было передано по подсудности в Костромской областной суд, поскольку оспаривается нормативный правовой акт [5].

При подаче административного искового заявления о признании нормативного правового акта не действующим (полностью или в части) должны соблюдаться требования о его форме, содержании и документах, к нему прилагаемых, предусмотренные ст. 124–126 КАС РФ. Если эти условия не были соблюдены, то это является основанием для отказа в принятии такового (ст. 128 КС РФ).

Действующим законодательством предусмотрено, что при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых ак-

тов граждане, участвующие в деле и не имеющие высшего юридического образования, ведут дела через представителей, имеющих высшее юридическое образование (часть 9 статьи 208 КАС РФ). Это нововведение вызвало оживленную дискуссию в юридическом сообществе. Одни ученые одобрили эту новеллу [8, с. 103]. Другие считают данный институт нарушением прав граждан на доступ к правосудию [10, с. 22]. По нашему мнению введение данного института является существенным нарушением гарантий прав и свобод человека и гражданина, в том числе право на судебную защиту и равенства перед законом и судом.

Законодатель предусмотрел возможность оставления административного искового заявления без рассмотрения в случае, если производство по такому делу возбуждено с нарушением требований, предусмотренных статьями 125 и 126 КАС РФ и эти нарушения не были устранены в установленный судом срок.

Мы предлагаем дополнить часть 1 ст. 196 КАС РФ пунктом 6 следующего содержания: «суд оставляет административное исковое заявление в случае, если административным истцом подано заявление об оставлении административного искового заявления без рассмотрения».

Положительным является расширение на законодательном уровне субъектов, имеющих право на обращение в суд с подобными административными исковыми заявлениями. Такое право предоставлено общественному объединению в интересах членов данного общественного объединения для защиты их прав, свобод и законных интересов. Однако законодатель здесь акцентирует внимание на то обстоятельство, что если это право предусмотрено федеральным законом.

Вместе с тем право обжалования нормативных правовых актов иными лицами в судебной практике могут вызвать определенные трудности.

В случае, если оспариваемый нормативный правовой акт отменен или пересмотрен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца, суд прекращает производство по административному делу.

Так, по этим основаниям определением Костромского областного суд от 13 мая 2016 г. прекращено производство по административному делу по административному исковому заявлению П. к Думе города Кострома об оспаривании нормативного правового акта, так как решением Думы города Кострома от 28 апреля 2016 года № 96 были внесены изменения оспариваемый акт. Тем самым, было устранено нарушение прав административного истца, на которое он ссылался в административном иске.

Однородные административные требования разных истцов подлежат объединению в одно производство.

Примером может служить объединение административных дел № 305/2019, № 306/2019, №307/2019 по аналогичным административным исковым заявлениям К. З. и А. к администрации Костромского муници-

пального района о признании не действующим решения собрания депутатов, поскольку каждый истец просил суд о признании незаконным и отмене решения собрания депутатов Костромского муниципального района Костромской области от 30 мая 2019 года № 28 «Об утверждении изменений в генеральный план Бакшеевского сельского поселения» в части исключения земель сельскохозяйственного назначения из границ населенного пункта Заречье [5].

Примером нарушения прав граждан и незаконности принятого муниципальным органом нормативного правового акта может служить дело № 3а-121/2019 [6].

Решением Костромского областного суда от 24 апреля 2019 г. частично удовлетворен иск Ж. к Думе города Костромы об оспаривании Генерального плана города Костромы. Суд установил превышение полномочий органа местного самоуправления и что оспариваемым правовым актом нарушены права истца, поскольку она этим актом была фактически лишена возможности строительства жилого дома на принадлежащем ей земельном участке. При этом оспариваемый акт признан недействующими со дня вступления решения суда в законную силу [7].

Актуальным является и вопрос о том, с какого же времени следует признавать нормативный правовой акт недействительным. По нашему мнению такой нормативный правовой акт следует признавать недействующим со дня его принятия, а не с иного указанного судом времени, как этого придерживается судебная практика. Например, со дня вступления решения суда в законную силу, как об этом указано в приведенном выше примере решения Костромского областного суда от 24 апреля 2019 г. Предлагается внести изменения в пункт 1 части 4 статьи 215 КАС РФ с указанием, что в случае удовлетворения административного иска нормативный правовой акт признается недействующим со дня его принятия. Тем более, если указанный акт уже применялся.

Подводя итог актуальности затронутых проблем, отметим, что сложившаяся практика рассмотрения административных дел об обжаловании нормативных правовых актов органов местного самоуправления в целом соответствует основополагающим конституционным принципам защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, в отдельных случаях следует критически взглянуть на некоторые выявленные недостатки и путем совершенствования законодательства устранить возникающие проблемы.

Учитывая большое количество отмененных судом нормативных правовых актов, нами представляется необходимым при Костромском государственном университете организовать курсы повышения квалификации муниципальных служащих с привлечением судей Костромского областного суда.

Библиографический список

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 197-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/ (дата обращения: 20.11.2019).
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. №21-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 197-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147 (дата обращения: 20.11.2019).
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 20.11.2019).
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25 декабря 2018 года № 50 // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/ (дата обращения: 20.11.2019).
5. Дело № 3а-306/2019 // Костромской областной суд. Архив за 2019 г. http://oblsud.kst.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=12&arc_list=2019 (дата обращения: 25.11.2019).
6. Дело № 3а-121/2019. Костромской областной суд // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://www.sudact.ru>. Решение № 3А-121/2019 3А-121/2019~М-39/2019 М-39/2019 от 24 апреля 2019 г. по делу № 3А-121/2019 (дата обращения: 25.11.2019).
7. Бек О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.
8. Вайнерман Ф. В. К вопросу о понятии адвокатской монополии и о праве на ее существование в российском законодательстве // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 1. С. 99–105.
9. Воробьева О. В. Проблемы квалификации оспариваемых правовых актов через призму судебной практики (на примере некоторых актов органов местного самоуправления) // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2017. № 3. С. 130–137.
10. Казиханова С. С. Опасные новеллы института представительства по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 21–25.