

СООТНОШЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

В статье на основе сравнения понятий локального нормативного акта и нормативного правового акта выявлены различия между данными актами. Автором также проанализирована возможность оспаривания локальных нормативных актов в рамках уже существующих процессуальных форм. Исходя из проведенного анализа, выработаны предложения о необходимости внесения изменений в постановление 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».

Ключевые слова: нормативный правовой акт; локальный нормативный акт; административное судопроизводство.

This article discusses differences between a local statutory act and a regulatory legal act revealed as the result of a comparative analysis. The author analyses an opportunity of challenging local statutory acts in existing procedures as well. Based on a review, the author invites an amendment of Supreme Court plenary decision № 50 of 25 December 2018 «On a judicial practice for hearing cases challenging regulatory legal acts and acts providing explanation of legislation and having regulatory features».

Keywords: regulatory legal act; local statutory act; administrative proceedings.

Одной из существующих на практике проблем является соотношение локального нормативного акта и нормативного правового акта. В зависимости от выводов о таком соотношении перед исследователями и практиками встает еще один спорный вопрос о необходимости введения специального порядка оспаривания локальных нормативных актов.

В юридической литературе существуют несколько определений понятия «локальный нормативный акт».

Так, О.Н. Ордина определяет локальный нормативный акт как принятый в организации письменный документ, содержащий правила и другие предписания общеобязательного характера, предназначенные для определенного круга лиц и регулирующие основные сферы деятельности данной организации [15, с. 181].

И.В. Малышева, исследуя рассматриваемый вопрос, приходит к выводу, что большинство авторов учебников по теории государства и права выделяют локальные (внутриорганизационные) нормативные правовые акты как разновидность подзакон-

ных нормативных правовых актов, под которыми понимаются акты, принимаемые в пределах своей компетенции администрацией предприятий, учреждений, организаций для регулирования внутренней деятельности (организация труда, внутренняя дисциплина) и распространяющиеся на работников соответствующих предприятий, учреждений и организаций [4, с. 124].

Ю.А. Тихомиров, анализируя понятие локальный нормативный акт, выделяет такие его признаки, как 1) принятие его на предприятиях, в учреждениях, организациях, где непосредственно сливаются функции управления и производственного, коммерческого, учебного, научного и иного процессов; 2) охват в локальных актах всех функций, возложенных законом, уставом и положением на соответствующую структуру; 3) ограничение действия локального акта сферой деятельности соответствующих структур; 4) широкая самостоятельность локальных структур в установлении процедур, оснований и круга субъектов, правомочных принять решения;

© Папуша А.А., 2019

5) сочетание управленческих процедур принятия решений с самоуправлением трудового коллектива, акционеров и других, с участием общественных организаций [16, с. 165].

В действующем законодательстве официально закрепленное определение данного термина отсутствует. При этом имеют место отдельные попытки законодателя раскрыть его, но применительно к определенным сферам общественных отношений.

Например, в статье 8 Трудового кодекса Российской Федерации закреплено, что работодатели, за исключением работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, принимают локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями [17].

Также определение локального нормативного правового акта содержится в статье 30 Федерального закона от 29 декабря 2012 года «Об образовании в Российской Федерации», в соответствии с которой Образовательная организация принимает локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном ее уставом [7].

Такую же параллель можно провести и в отношении нормативного правового акта, законодательное определение которого на данный момент также отсутствует. Попытки законодателя сформулировать определение нормативного правового акта успехом не увенчались, хотя и имеют место быть. Например, в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм [6].

В концепции Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской

Федерации, нормативный правовой акт понимается как письменный официальный документ, принятый в установленной форме субъектом правотворчества и направленный на установление, изменение, введение в действие или признание утратившими силу правовых норм как общеобязательных правил постоянного или временного характера, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение [14].

В судебной практике правоприменителем – Верховным Судом Российской Федерации – изначально в постановлении Пленума от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [11], а затем в постановлении от 25 декабря 2018 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [12] вместо определения нормативного правового акта дан перечень признаков, которые позволяют говорить о принадлежности оспариваемого акта к нормативному правовому акту: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В целом указанные выше определения нормативного правового акта совпадают с большинством определений, данных в юридической науке, и могут считаться классическими.

Проанализировав вышеизложенное, можно сделать вывод о схожих чертах между нормативным правовым актом и локальным нормативным актом. Так, им обоим присущи нормативность, принятие в установленном законодательством порядке и в рамках соответствующей компетенции, а также общеобязательность. Однако есть и существенные различия, которые заключаются в действии локального нормативного акта в пространстве и по кругу лиц, а также в характере регулируемых данными актами

правоотношений — нормативный правовой акт регулирует сферу публичных отношений в отличие от локального нормативного акта. Фактически локальность означает ограниченность применения данного акта рамками организации, компетентным органом которой он принят, что влечет, соответственно, его обязательность только для строго определенного круга лиц.

Таким образом, ключевое значение при решении вопроса, является ли акт локальным нормативным актом или нормативным правовым актом, имеют его действие по кругу лиц и в пространстве, а также характер регулируемых данным актом правоотношений.

В качестве примера судебной практики, иллюстрирующего указанный выше подход, можно привести определение Иркутского областного суда от 25 апреля 2018 года, которым административное исковое заявление С. было передано по подсудности в Кировский районный суд г. Иркутска. В качестве обоснования принятого решения суд указал, что, несмотря на форму и содержание приказа Службы государственного жилищного надзора Иркутской области от 30 июня 2017 года № 12-спр «О внесении изменений в приказ Службы государственного жилищного надзора Иркутской области от 13 октября 2016 года № 48-спр «О порядке ежемесячного поощрения государственным гражданским служащим в службе государственного жилищного надзора Иркутской области», оспариваемый административным истцом С., акт не отвечает признакам нормативного правового акта, так как распространяет свое действие на государственных гражданских служащих Иркутской области, осуществляющих служебную деятельность в Службе государственного жилищного надзора Иркутской области, круг которых определен штатным расписанием этого органа исполнительной власти. Исходя из чего суд пришел к выводу о неподсудности Иркутскому областному суду данного дела [10]. Оно должно быть рассмотрено в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [3] (далее — КАС РФ).

Вместе с тем наличие у локального нормативного акта обязательности для широкого, хоть и ограниченного круга лиц, а также иных признаков, схожих с признаками нормативного правового акта, порождает среди ученых точку зрения, согласно которой оспаривание локальных нормативных актов

должно производиться не по устоявшейся в настоящее время модели оспаривания в рамках искового производства и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а в рамках отдельной модели с признанием данного акта недействующим. Например, В.А. Болдырев считает, что возможность оспаривания локальных норм следует допустить с прямым закреплением в кодифицированном гражданском законе способа защиты — признание внутреннего нормативного документа недействующим, в кодифицированном трудовом законе — признание локального нормативного акта недействующим [2, с. 20].

Можно говорить о том, что сторонники данной точки зрения идут по пути, схожему с выделением корпоративных споров в рамках арбитражного процесса.

Следует отметить, что в настоящее время в законодательстве формально отсутствует такой способ защиты, как признание локального нормативного акта недействующим, но имеется возможность обжаловать данные акты в рамках искового производства. В связи с этим суды нередко отказывают в удовлетворении требований истца, поданных в рамках административного судопроизводства, указывая на неверно выбранный способ защиты права. Например, определением Московского городского суда от 14 сентября 2017 года [8] было отказано в передаче для рассмотрения в судебном заседании Президиума Московского городского суда кассационной жалобы П. на определение Коптевского районного суда г. Москвы и на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда. В качестве мотивировки такого решения суд указал на то, что оснований считать данный спор административным не имеется, поскольку возникшие между сторонами правоотношения свидетельствуют о наличии индивидуального трудового спора между работником и работодателем и не могут быть проверены в порядке, предусмотренном КАС РФ, нормы которого не предусматривают возможности защиты и восстановления трудовых прав, о чем разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [9].

Исходя из указанного выше определения можно сделать еще один вывод, который позволяет разграничивать оспаривание

нормативного правового акта и оспаривание локального нормативного акта, другими словами, публичный характер возникающего спора. Несмотря на то, что локальный нормативный акт является обязательным для лиц, на которых распространяет свое действие, он не затрагивает публичный интерес, т. е. интерес потенциально неопределенного круга лиц. Подтверждение данного вывода находим в судебной практике. К примеру, апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 26 сентября 2017 года апелляционная жалоба М. была оставлена без удовлетворения в связи с тем, что оспариваемый М. пункт 2.1.13 Правил обучения не нарушает права, свободы и законные интересы обучающихся в Санкт-Петербургском государственном университете [13].

Обсуждая вопрос о необходимости введения специального порядка разрешения подобных споров, следует обратить внимание на уже существующие процессуальные формы, в рамках которых может быть осуществлено оспаривание локальных нормативных актов: 1) процессуальная форма, предусмотренная главой 21 КАС РФ; 2) процессуальная форма, предусмотренная главой 22 КАС РФ; 3) специальная процессуальная форма по примеру корпоративных споров, которые выделены в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации в отдельную главу – 28.1 [1].

Рассмотрим достоинства и недостатки каждой из них. Начнем с оспаривания локальных нормативных актов по аналогии с главой 21 КАС РФ. Существенными плюсами данной процессуальной формы являются правовые последствия решения, которое пресекает возможность применения нарушающего права и законные интересы акта не только в отношении заявителя, но и других лиц. Еще одним неоспоримым достоинством данной процессуальной формы является перераспределение бремени доказывания в пользу более слабой стороны, которая не должна доказывать законность принятия оспариваемого акта. Однако реализация подобной процессуальной формы связана со следующими сложностями. Во-первых, в настоящее время дела по оспариванию нормативных правовых актов рассматриваются в порядке административного судопроизводства, в рамках которого обжалование локальных нормативных актов невозможно ввиду отсутствия публичного

интереса. Следовательно, их обжалование должно будет производиться в рамках гражданского судопроизводства, что означает существование двух параллельных порядков в разных кодифицированных актах. Во-вторых, установление сроков обращения в суд с заявлением об оспаривании локального нормативного акта.

Оспаривание локальных нормативных актов в рамках процессуальной формы, установленной главой 22 КАС РФ, также связано с некоторыми недостатками.

1. Данная глава предусматривает обжалование индивидуальных правовых актов, которые приняты властным субъектом в отношении конкретного лица. В свою очередь, локальный нормативный акт, как мы выяснили выше, принимается в отношении ограниченного круга лиц, но четко неиндивидуализированного. Хотя существует и иная точка зрения на данный вопрос. По мнению С.Ю. Некрасова, локальные нормативные акты являются подвидом индивидуального акта наравне с ненормативными правовыми актами органов власти в классическом смысле (административные акты, акты управления); актами органов управления юридических лиц. Все такие акты обладают ключевым общим свойством (позволяющим отличать их в том числе и от односторонних сделок) – односторонне-обязывающий характер [5, с. 56].

2. Локальные нормативные акты в основном принимаются в рамках трудовых отношений. Порядок рассмотрения трудовых споров четко регламентирован Трудовым кодексом Российской Федерации с указанием видов трудовых споров и строго регламентированных сроков для обращения.

3. Данная глава связана с обжалованием действий органов государственной власти либо субъектов, наделенных государством властными полномочиями. Однако отношения, связанные с принятием локальных нормативных актов, первоначально возникают в результате добровольного и свободного волеизъявления сторон, например, трудовые отношения возникают в результате подписания работником и работодателем трудового договора, т. е. отсутствует элемент властных отношений, характерный для споров, рассматриваемых в порядке главы 22 КАС РФ.

Таким образом, достоинством специальной процессуальной формы по типу корпоративных споров в Арбитражном процес-

суальном кодексе Российской Федерации может стать учет особенностей обжалования локальных нормативных актов и их правовой природы. Однако этот вариант в настоящее время представляется труднореализуемым, так как обжалование локальных нормативных актов чаще всего происходит в связи с обжалованием действий или бездействия уполномоченного лица соответствующей организации, принятых в отношении конкретного лица, и осуществляется с соблюдением правил отраслевых кодексов, в частности, Трудового кодекса Российской Федерации. Также достаточно сложно будет решить вопрос о подсудности и подведомственности данных споров, сроков обжалования актов, распределения бремени доказывания. Кроме того, споры, связанные с обжалованием локальных нормативных актов, неоднородны по своему составу, что повлечет трудность их

объединения в рамках одной процессуальной формы.

Учитывая вышеизложенное, считаем, что введение специального порядка обжалования локальных нормативных актов в настоящее время нецелесообразно. Однако для разрешения проблемы соотношения локальных нормативных актов и нормативных правовых актов необходимо внесение изменений в постановление 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» в части указания признаков локальных нормативных актов и критериев подобного разграничения, а именно, характер регулируемых правоотношений, действие по кругу лиц и в пространстве.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 25.12.2018).
2. *Болдырев В.А.* Порядок принятия и проблемы оспаривания положений внутренних документов (локальных нормативных актов) // Вестник арбитражной практики. — 2015. — № 5. — С. 12 — 23.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 10. — Ст. 1391; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 28.12.2018.
4. *Малышева И.В.* Правовой характер локальных нормативных актов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2016. — Вып. 2, ч. 2. — С. 124 — 131.
5. *Некрасов С.Ю.* О различиях индивидуальных актов и единстве понятия индивидуального акта // Арбитражный и гражданский процесс. — 2016. — № 1. — С. 54 — 57.
6. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5506.
7. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 17 июня 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 17.06.2019.
8. Об отказе в передаче кассационной жалобы на судебные акты по делу о признании локальных правовых актов работодателя недействующими для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции : определение Московского городского суда от 14 сентября 2017 г. № 4га-10748/2017. Документ официально не опубликован // СПС «КонсультантПлюс».
9. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2016. — № 11.
10. О передаче дела по подсудности : определение Иркутского областного суда от 25 апреля 2018 г. Документ официально не опубликован // ГАС РФ «Правосудие».
11. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1.
12. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2019. — № 2.

13. О признании локального правового акта недействующим в части : апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26 сентября 2017 г. № 33-19143/2017. Документ официально не опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

14. О нормативных правовых актах в Российской Федерации : проект федер. закона // СПС «КонсультантПлюс».

15. *Ордина О.Н.* Локальные нормативные акты как источники административного права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 2. — С. 177 — 182.

16. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. — М. : Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 2001. — 652 с.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 01.04.2019.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Arbitrazhnyy processual'nyy kodeks Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 24 iyulya 2002 g. № 95-FZ (v red. ot 25 dekabrya 2018 g.) // Sbornie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 30. — St. 3012; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 25.12.2018).

2. *Boldyrev V.A.* Poryadok prinyatiya i problemy osparivaniya polozhenij vnutrennih dokumentov (lokal'nyh normativnyh aktov) // Vestnik arbitrazhnoj praktiki. — 2015. — № 5. — S. 12 — 23.

3. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ (v red. ot 27 dekabrya 2018 g.) // Sbornie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 10. — St. 1391; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 28.12.2018.

4. *Malysheva I.V.* Pravovoj harakter lokal'nyh normativnyh aktov // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — 2016. — Vyp. 2, ch. 2. — S. 124 — 131.

5. *Nekrasov S.Yu.* O razlichiyah individual'nyh aktov i edinstve ponyatiya individual'nogo akta // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2016. — № 1. — S. 54 — 57.

6. Ob obrashchenii v Konstitucionnyj Sud Rossijskoj Federacii : postanovlenie Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii ot 11 noyabrya 1996 g. № 781-II GD // Sbornie zakonodatel'stva RF. — 1996. — № 49. — St. 5506.

7. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 29 dekabrya 2012 g. № 273-FZ (v red. ot 17 iyunya 2019 g.) // Sbornie zakonodatel'stva RF. — 2012. — № 53 (ch. 1). — St. 7598; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 17.06.2019.

8. Ob otkaze v peredache kassacionnoj zhaloby na sudebnye akty po delu o priznanii lokal'nyh pravovyh aktov rabotodatelia nedejstvuyushchimi dlya rassmotreniya v sudebnom zasedanii suda kassacionnoj instancii : opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 14 sentyabrya 2017 g. № 4ga-10748/2017. Dokument oficial'no ne opublikovan // SPS «Konsul'tantPlyus».

9. O nekotoryh voprosah primeneniya sudami Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 27 sentyabrya 2016 g. № 36 // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2016. — № 11.

10. O peredache dela po podsudnosti : opredelenie Irkutskogo oblastnogo suda ot 25 aprelya 2018 g. Dokument oficial'no ne opublikovan // GAS RF «Pravosudie».

11. O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov polnost'yu ili v chasti : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 29 noyabrya 2007 g. № 48 // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2008. — № 1.

12. O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov i aktov, sodержashchih raz'yasneniya zakonodatel'stva i obladayushchih normativnymi svojstvami : postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25 dekabrya 2018 g. № 50 // Byulleten' Verhovnogo Suda RF. — 2019. — № 2.

13. O priznanii lokal'nogo pravovogo akta nedejstvuyushchim v chasti : apellyacionnoe opredelenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 26 sentyabrya 2017 g. № 33-19143/2017. Dokument oficial'no ne opublikovan // SPS «Konsul'tantPlyus».

14. O normativnyh pravovyh aktah v Rossijskoj Federacii : proekt feder. zakona // SPS «Konsul'tantPlyus».

15. *Ордина О.Н.* Локальные нормативные акты как источники административного права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 2. — С. 177 — 182.

16. - *Административное право и процесс: полный курс.* — М. : Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 2001. — 652 с.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-FZ (v red. ot 1 aprelya 2019 g.) // Sbornie zakonodatel'stva RF. — 2002. — № 1 (ch. 1). — St. 3; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 01.04.2019.