Проблемы применения процедуры оспаривания локальных нормативных правовых актов и индивидуальных актов

Жеребкина Елена Владимировна
старший преподаватель Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева, ev.zherebkina@mail.ru

В статье исследуются доктринальные и практические аспекты судебного оспаривания локальных нормативных правовых актов с учетом их правовой природы и сферы действия. Особое внимание уделяется порядку оспаривания локального нормативного правового акта и индивидуального акта, который применяется на основе данного акта. Автор приходит к выводу о том, что совместное рассмотрение таких требований в одном производстве возможно. Оптимальной формой рассмотрение является гл. 21 КАС РФ. Автор считает, что это логично и оправдано. Так как данные требования связаны между собой, рассматриваются по правилам общего искового производства, с одинаковым субъектным составом, что будет способствовать реализации принципа процессуальной экономии. Но при этом, целесообразнее осуществлять такую проверку в форме прямого контроля. В заключении предлагается ввести в гл. 21 КАС РФ специальную статью о порядке оспаривания локальных нормативных правовых актов, в которой будет закрепляться юридическая процедура оспаривания локальных нормативных правовых актов и индивидуальных актов.
Ключевые слова: локальные нормативные правовые акты, административное судопроизводство, судебный контроль, нормативные акты, индивидуальные акты.

Локальные нормативные правовые акты занимают особое место в современной правовой системе России. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос о механизмах судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов.

В настоящее время проверка законности локальных нормативных правовых актов может осуществляться в форме прямого контроля путем их оспаривания в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства по общим правилам искового производства (подразд. II разд. II ГПК РФ, разд. II АПК РФ) либо в форме косвенного контроля при рассмотрении судом конкретного гражданского, арбитражного или административного дела (ч. 2 ст. 11 ГПК РФ, ч. 2 ст. 13 АПК РФ, ч. 2 ст. 15 КАС РФ).

Если рассматривать правовую природу локальных нормативных правовых актов, то можно сделать вывод о том, что данные акты имеют общие черты с нормативными правовыми актами, обладая спецификой (нормативность, общеобязательность, неоднократность применения, неопределенный круг адресатов) [2]. Соответственно, для таких актов оптимальным процессуальным порядком судебного оспаривания представляется процедура административного судопроизводства, установленная гл. 21 КАС РФ.

Как отмечает С.А. Иванов, «локальные нормы представляют собой микросистему права, воспроизводящую в миниатюре все основные характеристики правового регулирования» [4].

По мнению О.Е. Кутафина, «локальное нормотворчество представляет собой децентрализованную форму правового регулирования, обладающую всеми атрибутами правотворческой деятельности, но в ограниченной сфере действия» [5].

Вместе с тем, возможность судебного оспаривания таких актов в порядке административного судопроизводства вытекает из их природы как источников права, что подтверждается правовой позицией КС РФ (Постановление от 3.06.2021 № 26-П), где подчеркивается, что «локальные нормы, будучи производными от государственного правотворчества, не могут противоречить законодательству РФ» [1]. Аналогичный подход находит свое отражение и в науке: «локальное правотворчество санкционировано государством. Поэтому издаваемые локальные нормы должны соответствовать действующему законодательству РФ» [8].

Но, к сожалению, процессуальное законодательство не закрепляет порядок судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов.

ПП ВС РФ № 2 от 17.03.2004 г. «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» закрепляет ключевые принципы судебного контроля за локальными нормативными актами, принимаемыми работодателями. В п. 7 Постановления прямо указывается: «Локальные нормативные акты, ухудшающие положение работников по сравнению с трудовым законодательством, являются недействительными и не подлежат применению». Это означает, что публичные ЛНПА (правила внутреннего трудового распорядка, положения об оплате труда, коллективные договоры) могут быть оспорены в суде как нормативные акты, если: противоречат закону (Конституции РФ, противоречат ТК РФ, федеральным законам); ухудшают положение работников (вводят необоснованные ограничения прав); приняты с нарушением процедуры (например, без учета мнения представительного органа работников – ст. 8 ТК РФ).

Особую сложность на практике вызывают ситуации, когда исковые требования об оспаривании локальных нормативных правовых актов могут быть объединены с иными материально-правовыми требованиями и рассмотрены судом в рамках одного дела (к примеру, признание Положения о премировании работника незаконным и признание недействительным Приказа о его депремировании, который принят на основе данного Положения).

В связи с этим возникает вопрос, допустимо ли их одновременное оспаривание?

Из приведенного выше примера следует, что соединение двух требований логично, так как они взаимосвязаны (одно вытекает из другого).

Но, с точки зрения предмета судебного разбирательства усматриваются определенные особенности. Так, при рассмотрении требования о признании недействительным Приказа о депремировании

работника, суд рассматривает материально-правовое требование, восстанавливая нарушенное право работника по правилам общего искового производства. При оспаривании Положения о премировании (в отношении данного работника) суд проверяет законность этого локального нормативного правового акта, осуществляя косвенный нормоконтроль. И в этой связи, такая проверка должна осуществляться по правилам гл. 21 КАС РФ, так как суд будет проверять законность данного Положения.

При рассмотрении же требования о признании недействительным Приказа о депремировании работника, суд рассматривает материально-правовое требование, восстанавливая нарушенное право работника по правилам общего искового производства.

Исходя из правовой природы двух требований, с одной стороны, обоснованно раздельное рассмотрение (применяя различные юридические процедуры), так как процессуальный порядок рассмотрения дел об оспаривании локальных нормативных правовых актов имеет свои особенности, в частности: не допускается предъявление каких-либо встречных исковых требований, соглашение о примирении сторон, признание иска и.т.д. В связи с этим, рассмотрение гражданско – правового требования в административном деле сможет привести к усложнению процесса, так как необходимо будет совершать дополнительные процессуальные действия (к примеру, истребование доказательств, привлечение иных лиц и.т.д.).

С другой стороны, совместное рассмотрение данных требований будет эффективным и логичным. Как отмечает С.В. Никитин, исковые требования об оспаривании локальных актов могут быть объединены с иными материально-правовыми требованиями и рассмотрены судом в рамках одного гражданского дела. Соединение требований в данном случае вполне оправданно, поскольку они рассматриваются по правилам общеискового производства, с участием одних и тех же заинтересованных лиц, при отсутствии коллизии подсудности и т.д [6].

Также, объединение требований будет способствовать правильному и своевременному рассмотрению дела, реализации принципа разумности срока и гарантии законности итогового судебного решения. В противном случае, при раздельном же рассмотрении требований возможна ситуации, когда районный суд откажет в удовлетворении требования работника, а в рамках административного судопроизводства - суд признает Положение –незаконным, что приведет к усложнению и затягиванию судебного разбирательства.

В связи с этим, возникает еще один вопрос, в каком же производстве стоит рассматривать данные требования?

Оптимальной процессуальной формой оспаривания таких требований, на наш взгляд, является гл. 21 КАС РФ. С учетом вышеизложенного, изначально необходимо убедиться, является ли Положение о премировании законным/незаконным в отношении работника (косвенный контроль), но, вместе с тем, в рамках косвенного контроля суд также может перейти либо к прямому контролю, либо осуществлять два контроля одновременно. Следует отметить, что форма прямого судебного нормоконтроля однотипна как для публичных, так и локальных нормативных предписаний, поскольку и в том и в другом случае суд устанавливает несоответствие подлежащего применению того или иного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. [3]

Так, при осуществлении косвенного контроля, решение судебного разбирательства будет распространяться только на этого работника. В связи с этим, другие работники будут вынуждены обращаться в суд с самостоятельными исками в отношении данного акта, что не совсем оправданно с точки зрения прямого судебного нормоконтроля.

Не умаляя значимости косвенного судебного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов, стоит отметить, что прямой судебный нормоконтроль обладает рядом преимуществ по сравнению с косвенным. Такие преимущества, думается, обусловливают необходимость использовать не только косвенный, но и прямой нормоконтроль в отношении локальных нормативных правовых актов, которые обладают определённой спецификой. [7]

На наш взгляд, целесообразнее осуществлять проверку законности данного локального нормативного правового акта в форме прямого контроля, так как это является определяющим в данных правоотношениях. Соответственно, помимо законности, суд должен проверить наличие и объем нормотворческой компетенции субъекта, издавшего локальный нормативный правовой акт, оценить противоречие законного и незаконного акта.

Итогом рассмотрения дел об оспаривании локальных нормативных правовых актов (в случае удовлетворения судом требований) является признание судом таких актов не действующими (полностью или в части) и невозможность применения с указанной судом даты.

Вместе с тем, целесообразнее осуществлять проверку законности данного локального нормативного правового акта в форме прямого контроля, так как это является определяющим в данных правоотношениях. Соответственно, помимо законности, суд должен проверить наличие и объем нормотворческой компетенции субъекта, издавшего локальный нормативный правовой акт, оценить противоречие законного и незаконного акта.

Не умаляя значимости косвенного судебного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов, стоит отметить, что прямой судебный нормоконтроль обладает рядом преимуществ по сравнению с косвенным. Такие преимущества, думается, обусловливают необходимость использовать не только косвенный, но и прямой нормоконтроль в отношении локальных нормативных правовых актов, которые обладают определённой спецификой [7].

Также, в соответствии с ч. 3 ст. 216 КАС РФ, решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта. Соответственно, при прямом нормоконтроле будет невозможно принять локальный нормативный правовой акт аналогичного содержания, преодолев законную силу судебного решения, как при косвенном нормоконтроле.

Необходимость указания на публикацию решения в официальном печатном издании, т. е. доведения до широкого круга лиц, является еще одной особенностью рассмотрения споров об оспаривании локальных нормативных правовых актов при прямом нормоконтроле.

В противном случае, признание локального нормативного правового акта недействующим без доведения до широкого круга лиц является «полумерой» и не позволяет должным образом защитить права, свободы и законные интересы граждан.

Таким образом, отсутствие в судебной практике единых подходов в определении процедуры оспаривания локальных нормативных правовых и индивидуальных актов вызывает определенные сложности у судов и порой приводит к судебным ошибкам.

В связи с этим, оптимальной процессуальной формой оспаривания таких требований является гл. 21 КАС РФ, так как это позволит соблюсти принцип процессуальной экономии, избежать вынесения двух противоречащих по своей сути судебных актов, а прямой нормоконтроль будет действенным и эффективным способом защиты нарушенных прав лиц.

Исходя из вышеизложенного, предлагается включить в гл.21 КАС РФ специальную статью, регулирующую процедуру обжалования локальных нормативных правовых актов, и распространить процедуру, применяемую для оспаривания нормативных правовых актов на локальные нормативные правовые акты, с определенными особенностями. При этом, необходимо иметь в виду, 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.

Следует отметить, что форма прямого судебного нормоконтроля однотипна как для публичных, так и локальных нормативных предписаний, поскольку и в том и в другом случае суд устанавливает несоответствие подлежащего применению того или иного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу [3].

Итогом рассмотрения дел об оспаривании локальных нормативных правовых актов (в случае удовлетворения судом требований) является признание судом таких актов не действующими (полностью или в части) и невозможность применения с указанной судом даты.

Так, в настоящее время вопрос о законности локального нормативного правового акта работник вправе ставить лишь косвенно, в рамках искового производства, соответственно, итог судебного разбирательства будет распространяться только на этого работника. В связи с этим, другие работники будут вынуждены обращаться в суд с самостоятельными исками в отношении данного акта, что не совсем оправданно с точки зрения прямого судебного нормоконтроля.

Также, в соответствии с ч. 3 ст. 216 КАС РФ, решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием

такого же акта. Соответственно, при прямом нормоконтроле будет невозможно принять локальный нормативный правовой акт аналогичного содержания, преодолев законную силу судебного решения, как при косвенном нормоконтроле.

Необходимость указания на публикацию решения в официальном печатном издании, т. е. доведения до широкого круга лиц, является еще одной особенностью рассмотрения споров об оспаривании локальных нормативных правовых актов при прямом нормоконтроле.

В противном случае, признание локального нормативного правового акта недействующим без доведения до широкого круга лиц является «полумерой» и не позволяет должным образом защитить права, свободы и законные интересы граждан.

В связи с этим, оптимальной процессуальной формой оспаривания таких требований является гл. 21 КАС РФ, так как это позволит соблюсти принцип процессуальной экономии, избежать вынесения двух противоречащих по своей сути судебных актов, а прямой нормоконтроль будет действенным и эффективным способом защиты нарушенных прав лиц.

Таким образом, локальные нормативные правовые акты смешанного характера сочетают в себе признаки как нормативных, так и индивидуальных правовых актов. Они содержат одновременно нормативные элементы – общие правила, рассчитанные на неоднократное применение (например, методические рекомендации, разъяснения ведомств), и индивидуальные предписания – конкретные решения, адресованные определенным лицам. При оспаривании локального нормативного правого акта смешанного характера заявитель должен решить: опаривать акт целиком как нормативный или ненормативный, или же спаривать отдельные части акта (нормативные или индивидуальные). Если принимается решение об оспаривании только нормативной части, индивидуальные предписания могут остаться в силе. Если оспаривается акт целиком как ненормативный, суд может отказать в принятии заявления, указав на наличие нормативных положений.

При этом важно понимать, что разница в выбранном порядке защиты прав имеет место и в части последствий принятия соответствующего судебного акта.

Дифференциация механизмов оспаривания локальных нормативных правовых актов отражает их различную правовую природу. Нормоконтрольный характер проверки локальных нормативных правовых актов обеспечивает системную защиту прав участников правоотношений на всех уровнях, в то время как индивидуальное обжалование направлено на защиту конкретных субъективных прав без изменения общего правового режима, что не соответствует принципу процессуальной экономии.

Исходя из вышеизложенного, предлагается включить в гл.21 КАС РФ специальную статью, регулирующую процедуру обжалования локальных нормативных правовых актов, и распространить процедуру, применяемую для оспаривания нормативных правовых актов на локальные нормативные правовые акты, с определенными особенностями. При этом, необходимо иметь в виду, 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.

Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.06.2021 N 26-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 374 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.К. Сергеевой»// СПС Консультант Плюс
2. Жеребкина Е.В. Локальные правовые акты как предмет судебного нормоконтроля // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 11. С. 26 - 29.
3. Жеребкина Е.В. Процессуальная форма судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 8. С. 15 - 18.
4. Иванов С.А. Локальное нормотворчество в системе права. М., 2018.
5. Кутафин О.Е. Источники российского права. М., 2018. С.34
6. Никитин С.В. Судебная защита прав и интересов от незаконных нормативных правовых актов// Вестник гражданского процесса. 2022. № 2
7. Родионов А. О. Необходимость прямого судебного нормоконтроля в трудовом праве // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 3. С. 19–24.
8. Румянцев М.Б. Локальное правотворчество: особенности формирования и виды // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 89 - 95.

Problems of applying the procedure for challenging local regulatory legal acts and individual acts.

Zherebkina E.V.

Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev

The article examines the doctrinal and practical aspects of judicial challenge of local normative legal acts taking into account their legal nature and scope. Particular attention is paid to the procedure for challenging a local normative legal act and an individual act applied on the basis of this act. The author comes to the conclusion that joint consideration of such claims in one proceeding is possible. The optimal form of consideration is Chapter 21 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation. The author believes that this is logical and justified. Since these claims are interconnected, they are considered according to the rules of general claim proceedings, with the same composition of subjects, which will contribute to the implementation of the principle of procedural economy. But at the same time, it is more expedient to carry out such a check in the form of direct control. In conclusion, it is proposed to introduce into Chapter 21 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation a special article on the procedure for challenging local normative legal acts, which will enshrine the legal procedure for challenging local normative legal acts and individual acts.

Keywords**:** local regulatory legal acts, administrative proceedings, judicial review, regulatory acts, individual acts.

References

1. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 06/03/2021 N 26-P "In the case of checking the constitutionality of part three of Article 374 of the Labor Code of the Russian Federation in connection with the complaint of citizen E.K. Sergeeva"// SPS Consultant Plus
2. Zherebkina E.V. Local legal acts as a subject of judicial normative review // Arbitration and civil procedure. 2022. No. 11. Pp. 26 - 29.
3. Zherebkina E.V. Procedural form of judicial review over the legality of local regulatory legal acts // Arbitration and civil procedure. 2023. No. 8. Pp. 15 - 18.
4. Ivanov S.A. Local rule-making in the legal system. Moscow, 2018.
5. Kutafin O.E. Sources of Russian law. Moscow, 2018. P. 34
6. Nikitin S.V. Judicial protection of rights and interests from illegal regulatory legal acts // Bulletin of civil procedure. 2022. No. 2
7. Rodionov A.O. The need for direct judicial normative review in labor law // Russian law: education, practice, science. 2024. No. 3. Pp. 19-24.
8. Rumyantsev M.B. Local lawmaking: features of formation and types // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2017. N 1. P. 89 - 95.