

Научная статья

УДК 327; DOI: 10.61260/2074-1626-2026-1-76-82

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСОБЕННОСТЕЙ ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

✉ **Кайнов Владимир Иванович.**

**Северо-Западный филиал Российского государственного университета
правосудия им. В.М. Лебедева, Санкт-Петербург, Россия**

✉ kaynov_v@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются историко-правовые аспекты особенностей оспаривания нормативных правовых актов органов публичной администрации, регулирующих отношения в социально-культурной сфере. Делаются выводы о том, что данный институт прошел определенный путь своего развития с учетом совершенствования соответствующего законодательства Российской Федерации. Акцентируется внимание, что полномочия судов современной России играют важную роль в реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в правовом, демократическом государстве. Исследуемый аспект рассматривается с точки зрения истории, теории и практики деятельности судов Российской Федерации по рассмотрению данных категорий дел.

Ключевые слова: Россия, судебная система, административно-правовые акты, органы публичной администрации, социально-культурная сфера, суды общей юрисдикции, институт оспаривания нормативно-правовых актов

Для цитирования: Кайнов В.И. Теоретико-правовые аспекты особенностей оспаривания нормативных правовых актов органов публичной администрации, регулирующих отношения в социально-культурной сфере // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2026. № 1 (70). С. 76–82. DOI: 10.61260/2074-1626-2026-1-76-82

Scientific article

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE SPECIFICS OF CHALLENGING REGULATORY LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES REGULATING RELATIONS IN THE SOCIO-CULTURAL SPHERE

✉ **Kainov Vladimir I.**

**North-West branch of Russian state university of justice named after V.M. Lebedev,
Saint-Petersburg, Russia**

✉ kaynov_v@mail.ru

Abstract. The article examines the historical and legal aspects of the specifics of challenging regulatory legal acts of public administration bodies regulating relations in the socio-cultural sphere. It is concluded that this institution has followed a certain path of its development, taking into account the improvement of the relevant legislation of the Russian Federation. It is emphasized that the powers of the courts of modern Russia play an important role in the realization of constitutional human and civil rights and freedoms in a rule-of-law, democratic state. The aspect under study is considered from the point of view of the history, theory and practice of the courts of the Russian Federation in considering these categories of cases.

Keywords: Russia, judicial system, administrative and legal acts, public administration bodies, socio-cultural sphere, courts of general jurisdiction, institution of challenging regulatory and legal acts

For citation: Kaynov V.I. Theoretical and legal aspects of the specifics of challenging regulatory legal acts of public administration bodies regulating relations in the socio-cultural sphere // Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations. 2026. № 1 (70). P. 76–82. DOI: 10.61260/2074-1626-2026-1-76-82

Согласно действующему Российскому законодательству органы публичной администрации объединяют органы государственной власти и местного самоуправления [1]. Они осуществляют правотворческую и правоприменительную деятельность. Правотворческая деятельность заключается в разработке и принятии нормативных правовых актов в рамках своих полномочий. Автор статьи отмечает, что в ряде случаев данные нормативно-правовые акты могут быть оспорены, в то время как обжалованию подлежат конкретные решения и действия органов публичной администрации [2]. Оспариванию подвергаются акты, регулирующие общественные отношения и устанавливающие общие правила, тогда как обжалование связано с конкретными фактическими ситуациями, требующими решения. Оспаривание и обжалование имеют разные процедуры и основания.

Для оспаривания нормативных правовых актов предусмотрен судебный порядок согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Лица, на которых распространяется действие этих акта, а также субъекты регулируемых данные отношения, могут обратиться с иском о признании акта недействующим (ст. 208, 209 КАС РФ). Общественные объединения имеют право защищать интересы своих членов, а прокурор часто выступает в роли истца. Глава 2 КАС РФ устанавливает порядок подведомственности и подсудности административных дел. Граждане без высшего юридического образования обязаны обращаться через представителей согласно ст. 55 КАС РФ [3].

Административное исковое заявление должно соответствовать требованиям ст. 125 КАС РФ. Закон требует соблюдения определенных условий к содержанию и оформлению иска об оспаривании нормативно-правовых актов органа публичной администрации. Невыполнение этих требований может привести к оставлению иска без рассмотрения или к отказу в принятии заявления с уведомлением заявителя. При этом необходимо обязательно приложить копию оспариваемого нормативного правового акта. Оспоримы как нормативно-правовые акты, так и акты с разъяснениями законодательства, обладающие нормативными свойствами.

Истец в первом случае утверждает, что акт не соответствует законодательству или превышает полномочия. Во втором случае истец считает, что акт имеет нормативные свойства, но не соответствует смыслу разъясняемых норм. Делопроизводство регулируется гл. 21 КАС РФ.

При судебном разбирательстве по делу об оспаривании административного акта с нормативными характеристиками суд должен установить:

- нарушение прав, свобод и законных интересов истца или иных лиц;
- соответствие акта действующему законодательству;
- соответствие полномочий органа, издавшего акт;
- наличие у акта нормативных свойств для многократного применения;
- соответствие положений акта действительному смыслу разъясняемых нормативных положений.

Все эти аспекты определяют правомерность и законность оспариваемого акта в административном судопроизводстве. Суд рассматривает дело в рамках заявленных исковых требований, устанавливая соответствие оспариваемого нормативно-правового акта актам более высокой юридической силы. При необходимости применяются положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»¹.

Так, в 2021 г. Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) было рассмотрено дело об оспаривании приказа Министерства просвещения и Министерства здравоохранения Российской Федерации 2000 г., который отменял приказы 1994 г. Истцом выступал выпускник 11-го класса, отказавшийся от сдачи единого

¹ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 25 дек. 2018 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

государственного экзамена (ЕГЭ) по медицинским показаниям. Ответчиками были Министерство просвещения и Министерство здравоохранения Российской Федерации, Рособрназор, а также Министерство юстиции России.

Ответчики представили суду свои правовые позиции, а прокурор Генеральной прокуратуры Российской Федерации поддержал их. Удовлетворение иска привело к отмене ЕГЭ в России, что вызывает интерес у многих групп, включая выпускников и родителей. Однако отмена ЕГЭ не означает отмены государственной итоговой аттестации (ГИА) на том основании, что ЕГЭ по своей сути является лишь одной из форм этой аттестации обучающихся. Для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья предусмотрены иные формы аттестации, как указано в законе об образовании [4, 5]. Министерство здравоохранения Российской Федерации участвовало в этом процессе как соавтор оспариваемого нормативно-правового акта. Согласно действующему Российскому законодательству в сфере образования изменение формы ГИА возможно только для детей с установленной инвалидностью, а не по иным медицинским показаниям, что относится к иску. Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая дело в качестве суда первой инстанции, отказал в удовлетворении исковых требований. Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев апелляционную жалобу, поддержала решение суда первой инстанции².

В 2022–2024 гг. Рособрназор не участвовал в судебных процессах по оспариванию нормативно-правовых актов, и его акты не были оспорены. Исключение составляют случаи обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

18 августа 2022 г. Верховный Суд Российской Федерации отказал гражданке К. в иске о признании частично недействующими положений Порядка приема на обучение по образовательным программам³, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации в 2020 г. Иск касался сроков приема в первый класс и издания распорядительного акта о приеме детей. Истец утверждала, что эти сроки противоречат Семейному кодексу⁴ и закону об образовании, тем самым нарушают права ее младшей дочери, так как совпадают со сроками приема в 10 класс для старшей дочери.

Суд отклонил иск к Министерству просвещения и Министерству юстиции Российской Федерации, указав, что проблема истца может быть решена другим способом. Изменение сроков зачисления в школу нарушило бы права других учащихся. Истце следует обратиться к административному обжалованию действий руководства школы⁵.

В 2018 г. Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел жалобу гражданки С. на неконституционность ст. 46 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании» (ФЗ № 273-ФЗ)⁶. Данная статья устанавливает условия для занятия педагогической деятельностью, включая наличие диплома о педагогическом образовании.

² Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 3 авг. 2021 г. № АКПИ21-420. URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-03082021-n-akpi21-420/?ysclid=lz49a4y35n55137132> (дата обращения: 12.08.2025)

³ Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования: приказ Министерства просвещения России от 2 сент. 2020 г. № 457. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 23 нояб. 2021 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁵ Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими абзацев первого и второго пункта 17 Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утв. Приказом Министерства просвещения России от 02.09.2020 № 458: решение Верховного Суда Рос. Федерации от 18 авг. 2022 г. № АКПИ22-460. URL: <https://bazanpa.ru/verkhovnyi-sud-rf-reshenie-nakpi22-460-ot18082022-h5722479/?ysclid=lyzmx1w437232538321> (дата обращения: 12.08.2025)

⁶ Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

Заявительница, работавшая воспитателем детского сада с 2002 г. без диплома педагогического образования, была уволена в 2017 г. Суд общей юрисдикции отказал в признании увольнения незаконным. Гражданка считала, что статья данного закона допускает увольнение педагогов за отсутствие диплома, не учитывая их трудовой стаж и профессиональную компетентность, что противоречит Конституции Российской Федерации⁷. Конституционный суд согласился с доводами заявительницы и признал частично неконституционной ст. 46 ФЗ № 273-ФЗ в части, касающейся увольнения педагогических работников, принятых до вступления в силу закона и подтвержденных аттестационной комиссией. Постановления Конституционного суда о признании данного нормативно-правового акта неконституционными являются окончательными, не подлежат обжалованию и служат основанием для отмены или пересмотра закона.

В 2023 г. Верховный Суд Российской Федерации отказал в признании частично недействующим п. 9 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования. Оспаривался пункт, требующий от иностранных родителей или лиц без гражданства предоставлять дополнительные документы, подтверждающие законность прав в отношении ребенка и права на пребывание в России. Все документы должны быть на русском языке или с заверенным переводом⁸. Истец, гражданин Афганистана, оспаривал данное требование, указывая на его дискриминационный характер и нарушение принципа доступности образования. Суд отметил, что миграционный учет способствует реализации прав иностранного гражданина и не выявил противоречий оспариваемого акта с более высокими нормативными актами. Суд подчеркнул, что среднее образование в России предоставляется по месту жительства детей.

В результате суд не нашел оснований для признания пункта Правил незаконным, но отметил, что оценка отказа в приеме ребенка в школу не является предметом судебного контроля в данном административном деле⁹.

В 2019 г. Саратовский областной суд удовлетворил иск прокурора к министерству образования Саратовской области, оспаривающий Регламент работы аттестационной комиссии по аттестации педагогических работников¹⁰. Прокурор указал, что оспариваемый нормативный акт противоречит более значимым правовым актам, содержит коррупциогенные факторы и нарушает права учителей-предметников, устанавливая дополнительные требования, не предусмотренные законом, что создавало неравные условия. Суд признал превышение полномочий министерства образования, поддержал требования прокурора и отменил акт в части, не соответствующей законодательству Российской Федерации, признавая его недействующим с момента принятия¹¹.

В 2019 г. заявительницы оспаривали письмо Министерства здравоохранения, в котором содержались клинические рекомендации по диагностике туберкулеза у школьников. Они сообщали, что в результате использования этих рекомендаций их дети,

⁷ Конституция Российской Федерации (прин. всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁸ Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования: приказ Министерства просвещения России от 2 сент. 2020 г. № 457. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

⁹ Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 9 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утв. приказом Министерства просвещения России от 15.05.2020 № 236: решение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2023 г. № АКПИ23-371. URL: <https://fzakon.ru/verhovnyy-sud/reshenie-verhovnogo-suda-rf-ot-28.06.2023-n-akpi23-371/?ysclid=lyzn4m57ax437510290> (дата обращения: 12.08.2025)

¹⁰ Регламент работы аттестационной комиссии министерства образования и науки Российской Федерации для проведения аттестации работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении министерства образования и науки Российской Федерации и Правительств Российской Федерации от 25 сент. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹¹ Решение Саратовского областного суда от 26 февр. 2019 г. URL: <http://minobr.saratov.gov.ru/docs/73/22227/?ysclid=lyzmyepcde900919531> (дата обращения: 12.08.2025)

которые не прошли диагностику, обучаются в условиях изоляции от других учеников. Верховный Суд Российской Федерации не обнаружил в положениях клинических рекомендаций нарушения прав заявительниц и их детей, основываясь на следующих доводах:

- клинические рекомендации не являются обязательными и применяются на добровольной основе; они лишь отражают действующие санитарные нормы и законы, касающиеся охраны здоровья граждан и санитарно-эпидемиологического благополучия;
- указание на возможность фтизиатра выдать сертификат о здоровье ребенка без проведения пробы Манту (на основании других данных) не подразумевает, что врач решает вопрос о допуске ребенка в образовательное учреждение;
- изоляция детей, не прошедших обследование, не является нарушением ни Конституции Российской Федерации, ни ФЗ № 273-ФЗ, поскольку школа может предложить альтернативные формы обучения;
- родители, отклоняющие пробу Манту, могут использовать другие методики обследования;
- тесты не считаются прививками, поэтому на них не распространяется Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. №157 «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»^{12, 13}.

Согласно данным, представленным территориальными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации, в период с 1 января по 30 ноября 2023 г. судами было рассмотрено 167 исков, касающихся несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Из них в 134 случаях суды удовлетворили требования истцов полностью или частично, в 31 случае – отказали, а в 2 делах производство было прекращено.

В Верховный Суд Российской Федерации было подано 79 апелляций на решения районных судов. По результатам апелляционного рассмотрения было принято 63 определения. Из них 39 решений остались без изменений, в 24 случаях были вынесены новые решения, а 16 жалоб по-прежнему находятся на стадии рассмотрения.

Наибольшее количество дел касалось нормативных актов субъектов, регулирующих территориальные программы государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания для граждан, а также вопросов, связанных с ценами и тарифами на коммунальные услуги, определением объектов недвижимости, налоговая база которых определяется как кадастровая стоимость.

Кроме того, суды признали некоторые нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству в области государственного социального обеспечения, социальной защиты, развития сельского хозяйства, формирования капитального ремонта многоквартирных домов, наделения органов местного самоуправления особыми государственными полномочиями, а также в вопросах установки административной ответственности и ограничения розничной продажи алкогольной продукции.

Верховный суд регулярно публикует обзоры судебной практики по делам об оспаривании нормативно-правовых актов, в среднем рассматривая около 2 000 таких дел в год, хотя количество поданных исков зачастую значительно превышает эту цифру. Выделить статистику по образованию и культуре сложно, поскольку эти сферы менее значимы в контексте оспаривания нормативно-правовых актов по сравнению с социальным обеспечением и здравоохранением, где случаи оспаривания гораздо более частые. Таким образом, количество дел в области образования и культуры, вероятно, не превышает нескольких десятков.

¹² Суд отказал в удовлетворении требования об оспаривании письма Министерства здравоохранения Российской Федерации от 7 апреля 2017 г. № 15-2/10/2-2343: решение Верховного Суда Рос. Федерации от 18 апр. 2019 г. № АКПИ19-115. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72148022/?ysclid=mlu381zuym673178151#review> (дата обращения: 12.08.2025)

¹³ Об иммунопрофилактике инфекционных болезней: Федер. закон от 17 сент. 1998 г. № 157-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно КАС РФ, для оспаривания нормативных правовых актов предусмотрен судебный порядок. В случае оспаривания актом истец утверждает, что он не соответствует законодательству или превышает полномочия, в то время как вопросы о разъяснениях касаются несоответствия акта смыслу регулируемых норм.

Анализируя соответствующую статистику, можно отметить, что с 1 января по 30 ноября 2023 г. судами было рассмотрено 167 исков, касающихся несоответствия нормативных актов субъектов Федерации федеральному законодательству, из которых большинство требований были удовлетворены. Общее число дел об оспаривании нормативно-правовых актов значительно выше в сферах здравоохранения и социального обеспечения, чем в образовании и культуре.

В ходе рассмотрения анонсированной проблематики автор статьи приходит к выводу о том, что практика оспаривания нормативных правовых актов органов публичной администрации в социально-культурной сфере свидетельствует о достаточно активном использовании судебных механизмов защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Суды, как правило, тщательно анализируют соответствие оспариваемых актов нормам более высокой юридической силы. Административное судопроизводство по рассмотрению оспариваемых нормативных правовых актов органов публичной администрации, регулирующих отношения в социально-культурной сфере, имеет важное значение для государства.

Актуальность данного судопроизводства обуславливается тем, что в ходе их рассмотрения суды защищают конституционные права и свободы граждан от незаконных действий органов государственного и муниципального управления, их должностных лиц. Это обуславливает необходимость дальнейшей оптимизации Российского законодательства в данной сфере общественных отношений.

Список источников

1. Назарова И.С., Шеншин В.М. Проблемы укрепления исполнительной власти в Российской Федерации: учеб. пособие. Белгород: ООО «Эпицентр», 2016. 88 с. EDN WDRQMT.
2. Шеншин В.М. Обжалование как институт российского права // Российский судья. 2022. № 7. С. 45–49. DOI: 10.18572/1812-3791-2022-7-45-49. EDN EIRILZ
3. Арбитражный процесс: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.И. Кайнов, [и др.]. М.: ООО «Издательство Юнити-Дана», 2024. 376 с. ISBN 978-5-238-03839-1. EDN DOKCAF.
4. Виниченко Л.А. Формирование социально-адаптированной личности воспитанника детского дома в процессе взаимодействия с учреждениями социума: дис. ... канд. пед. наук. Белгород, 2009. 231 с. EDN QEIOBL.
5. Назарова И.С., Павлык А.С., Шеншина Л.А. Правовые аспекты реализации алиментных обязательств на несовершеннолетних детей // Государственная служба и кадры. 2023. № 2. С. 113–116. DOI: 10.56539/23120444_2023_2_113. EDN JXSFSO

References

1. Nazarova I.S., Shenshin V.M. Problemy ukrepleniya ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii: ucheb. posobie. Belgorod: ООО «Epicentr», 2016. 88 s. EDN WDRQMT.
2. Shenshin V.M. Obzhalovanie kak institut rossijskogo prava // Rossijskij sud'ya. 2022. № 7. S. 45–49. DOI: 10.18572/1812-3791-2022-7-45-49. EDN EIRILZ
3. Arbitrazhnyj process: ucheb. dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po napravleniyu podgotovki «Yurisprudenciya» / V.I. Kajnov, [i dr.]. M.: ООО «Izdatel'stvo Yuniti-Dana», 2024. 376 s. ISBN 978-5-238-03839-1. EDN DOKCAF.
4. Vinichenko L.A. Formirovanie social'no-adaptirovannoj lichnosti vospitannika detskogo doma v processe vzaimodejstviya s uchrezhdeniyami sociuma: dis. ... kand. ped. nauk. Belgorod, 2009. 231 s. EDN QEIOBL.
5. Nazarova I.S., Pavlyk A.S., Shenshina L.A. Pravovye aspekty realizacii alimentnyh obyazatel'stv na nesovershennoletnih detej // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. 2023. № 2. S. 113–116. DOI: 10.56539/23120444_2023_2_113. EDN JXSFSO

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 03.09.2025

Принята к публикации: 05.09.2025

The information about article:

Article was received by the editorial office: 03.09.2025

Accepted for publication: 05.09.2025

Информация об авторах:

Кайнов Владимир Иванович, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (197046, Санкт-Петербург, Александровский парк, 5В), доктор юридических наук, профессор, e-mail: kaynov_v@mail.ru, SPIN-код: 1041-1694

Information about the authors:

Kainov Vladimir I., professor of the department of state and legal disciplines of the Northwestern branch of Russian state university of justice (197046, Saint-Petersburg, Alexandrovsky park, 5B), doctor of law, professore, e-mail: kaynov_v@mail.ru, SPIN: 1041-1694