

На правах рукописи

Ермаков Эдуард Юрьевич

**СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ
КАК ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ
СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва, 2026

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Научный руководитель:

Ястребов Олег Александрович

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», ректор РУДН

Официальные оппоненты:

Эбзеев Борис Сафарович

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации

Пресняков Михаил Вячеславович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук

Защита состоится «23» сентября 2026 года в 14.00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале УНИБЦ (Научная библиотека) РУДН (117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6) и на сайте РУДН: <https://www.rudn.ru/science/dissovet>.

Автореферат разослан «__» июля 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета ПДС 0900.008
кандидат юридических наук

Е.В. Муратова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исторический опыт государственного устройства различных стран на протяжении последних 200 лет свидетельствует о доминировании концепции разделения властей, реализация которой обеспечивает обособление и взаимное уравновешивание трех ветвей власти – законодательной (представительной), исполнительной и судебной.

Органы судебной власти (судебные органы) призваны отправлять правосудие посредством различных видов судопроизводства (конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного и иного специального производства).

Коренное преобразование и фундаментальный слом основ устройства публичной власти Российской Федерации в период эпохи «перестройки» и создания новой России поставили перед юристами-теоретиками серьезную задачу о глубоком переосмыслении и практическом воплощении в жизнь новейших конституционно-правовых принципов формирования российского государственного устройства в целях достижения такой цели как создание демократического и правового государства, в котором подлинно обеспечиваются права и свободы личности. К числу важнейших функций современного российского государства необходимо отнести осуществление правосудия как главного способа защиты субъективных прав и свобод граждан Российской Федерации. Из общего перечня таких прав и свобод особое внимание в рамках настоящего исследования будет уделено именно конституционным правам и свободам, закрепленным в главе 2 Конституции Российской Федерации, образующим фундамент правового статуса личности. Более трех десятилетий Российская Федерация последовательно институционализирует в своей системе права судебный нормоконтроль, с одной стороны, за конституционностью федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а с другой – за обоснованностью с правовой точки зрения содержания нормативных

правовых актов подзаконного уровня. Традиционно юридически закрепленные правила поведения считаются непоколебимыми, статичными, не предполагающими какого-либо воздействия на себя извне, рассматриваемая же институция позволяет, не нарушая существующих стереотипов, поддерживать законность, актуальность, эффективность правовых норм при оперативности трансформации текстов содержащих их документов.

В современной юридической литературе отмечается, что судебный нормоконтроль представляет собой не что иное, как контрольную функцию судов в ключевой области функционирования законодательной и исполнительной власти, а именно в нормотворчестве. Вместе с тем до настоящего времени комплексное определение данного правового института, которое в полной мере учитывало бы современное состояние отечественной правовой системы и направления ее развития, отсутствует, что подчеркивает теоретическую актуальность настоящего исследования, в рамках которого предпринята попытка научного закрепления такого понятия.

Осуществление полномочий суда по разноуровневой проверочной деятельности нормативных правовых актов существенным образом гарантирует поддержание баланса между исполнительными и законодательными органами, а также между муниципальным, региональным и федеральным уровнями публичной власти, что в полной мере обеспечивает хрупкое равновесие огромной нормативно-правовой системы России. Тем самым дополнительно подчеркивается весомая роль органов судебной власти в жизни государства и общества. Данное положение позволяет утверждать, что сущность судебного нормоконтроля заключается в проверке судами законности принимаемых нормативных правовых актов, т.е. по своему содержанию и направленности – это проверочная судебная деятельность. Поэтому, принимая во внимание три существующих в Российской Федерации системы нормативных правовых актов, от муниципального до федерального, а также учитывая противоречивое и порой непоследовательное разграничение полномочий в области нормотворчества между целым рядом органов власти, целесообразно сделать

вывод о подлинной эффективности, а зачастую острой жизненной необходимости применения способа разрешения споров в виде того или иного вида судопроизводства, связанного с соответствием нормативных актов меньшей юридической силы нормативным актам, которые имеют более высокую юридическую силу. Именно путем судебного разбирательства достаточно быстро устраняются возникающие противоречия в правовой системе, нейтрализуется действие незаконных нормативных актов и тем самым обеспечиваются законность и правопорядок в государстве. Однако фундаментальным аспектом в рассматриваемом вопросе является то, что судебный контроль в нормотворческой области – это поистине самый действенный способ защиты прав граждан, в отношении которых применялся соответствующий документ и ограничивал их правовой статус.

Результат при этом оказывается более осязаемым и продуктивным в сравнении с иными способами защиты прав граждан, используемыми при рассмотрении других категорий судебных споров. Причиной тому является особенность национальной правовой системы, в которой федеральные законы, регламентирующие реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, зачастую носят отсылочный характер. Причем такая отсылка нередко направлена к подзаконному нормативному правовому акту определенного федерального органа исполнительной власти. Подобное обстоятельство, в свою очередь, на практике препятствует рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации дела о признании того или иного федерального закона противоречащим Конституции Российской Федерации ввиду того, что в самом федеральном законе отсутствуют нормы, нарушающие или ограничивающие права граждан. Такие нормы непосредственно содержатся в ведомственном подзаконном нормативном правовом акте. Следовательно, конституционные права граждан подвергаются нарушению, ограничению или ущемлению именно подзаконным нормативным актом, и единственным защитником этих прав в подобном случае остается лишь суд общей юрисдикции, который наделен компетенцией по признанию

такого акта недействующим. Тем самым восстанавливается законность, обеспечиваются защита и реализация конституционных прав граждан.

Суды общей юрисдикции на протяжении длительного времени рассматривали дела о признании не действующими нормативных правовых актов полностью или в части в порядке, предусмотренном главой 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ). Однако в последние годы произошел определенный прорыв в части становления и обретения повышенной значимости нормоконтроля и процесса его осуществления судами, связанный в первую очередь с принятием и вступлением в силу в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), благодаря которому, по мнению профессора Ю.Н. Старилова, российская модель административной юстиции получила правильную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного кодифицированного административно-процессуального закона. При этом подтверждением актуальности и возрастающей значимости данной категории дел является и тот факт, что с 2021 по 2024 год количество дел об оспаривании нормативных правовых актов в порядке главы 21 КАС РФ остается стабильно высоким, а именно 2021 год – 5822 дела, 2022 год – 6188 дел, 2023 год – 5711 дел, 2024 год – 5984 дела. Однако в силу своей «молодости» судебный нормоконтроль имеет ряд недостатков и проблемных аспектов, которые подлежат устранению и корректировке для более полной защиты и обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Именно разрешению данных проблем посвящено настоящее научное исследование.

Степень разработанности темы исследования. На современном этапе развития правовой мысли можно отметить, что судебный нормоконтроль исследуется в отечественной и зарубежной теории науки конституционного (государственного) права и в административном праве. Отдельного упоминания заслуживает тот факт, что в России рубежа XX-XXI вв., несмотря на определенную правопреемственность от СССР, идут процессы формирования

доктрины и практики осуществления судебного нормоконтроля в первую очередь как конституционного нормоконтроля благодаря созданию Конституционного Суда Российской Федерации. В то же время развитие России как подлинно федеративного государства, включающего в себя 89 не похожих друг на друга субъектов, ставит перед законодателем проблему формирования общего судебного нормоконтроля, посредством которого будет возможно приводить в соответствие возникающие противоречия между нормативными правовыми актами различного уровня в целях единообразного обеспечения и защиты конституционных прав граждан на всей территории России от Калининграда до Камчатки.

В прошедшие десять лет исследования в этом направлении продвигаются наиболее интенсивно. Отдельные вопросы содержания судебного нормоконтроля изучались в России как до принятия КАС РФ в следующих работах: «Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики (2010) под авторством Н.С. Никитина; «Взаимодействие судов общей юрисдикции с органами конституционного правосудия в сфере нормоконтроля: конституционно-правовое исследование» (2012) под авторством П.Н. Мещерякова, так и после его принятия – А.И. Соколовой (Нормоконтроль в сфере местного самоуправления, 2016), А.Г. Кузьмина (Конституционализация Российского правосудия (арбитражно-судебный аспект): проблемы теории и практики, 2016), Е.А. Соболевой (Законы субъектов Российской Федерации в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ: теория и практика, 2019), Е.В. Тарибо (Проблемы эволюционного развития российской модели судебного конституционного нормоконтроля, 2019), В.И. Крусса (Конституционализация права: основы теории, 2021). Однако в условиях существования разновекторных теорий по направлениям развития судебного нормоконтроля в современной России требуется системный подход к исследованию, обоснованию и закреплению в науке и практике сущности и надлежащего нормативного обеспечения

судебного нормоконтроля как способа обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Целью диссертационной работы является комплексное исследование судебного нормоконтроля посредством научного анализа его эволюции, выявления сущности, видов, содержания, особенностей и проблем правового регулирования, роли в обеспечении и защите субъективных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации с предложением мер по совершенствованию указанного правового института.

Для достижения поставленной цели решаются следующие **задачи**:

– исследовать возникновение, развитие и становление судебного нормоконтроля в дореволюционной России, советском государстве и постсоветской России;

– выявить основные направления преобразования судебного нормоконтроля и закрепление его различных видов в зарубежных правовых системах;

– раскрыть направления преобразования судебного нормоконтроля в современной России сквозь призму тенденций административной и судебной реформ;

– определить соотношение конституционного и общего судебного нормоконтроля как ключевых элементов практического обеспечения и защиты субъективных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на всех уровнях нормативно-правового регулирования;

– проанализировать судебную практику с учетом поправок в Конституцию Российской Федерации, принятых в 2020 году, в части соотношения конституционного и общего судебного нормоконтроля;

– обосновать необходимость дальнейшего развития административной специализации в судебной системе Российской Федерации;

представить предложения по минимизации имеющихся противоречий и явных пробелов в целом ряде нормативных положений, регламентирующих

судебный нормоконтроль на различных уровнях его практического применения в целях подлинной реализации субъективных прав личности и обеспечения функционирования механизма публичной власти.

Объект исследования. Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих и развивающихся при осуществлении судебного общего и конституционного нормоконтроля с учетом тенденции расширения субъектов конституционного нормоконтроля, направленной на общую конституционализацию отечественной правовой системы.

Предмет исследования включает в себя нормативные правовые акты, практику Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, доктрину (зарубежные и российскую), данные статистики, которые связаны с исследованием сущности и особенностей судебного нормоконтроля как эффективного инструмента защиты и обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Теоретические основы исследования. Общетеоретические основы исследования составляет правовая и философская мысль Средневековья и эпохи Просвещения, к которой можно отнести европейских мыслителей (Н. Макиавелли, Б. Спиноза, Ж.Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье), а также представителей англо-саксонской правовой системы (Дж. Джей, Дж. Мэдисон, Д. Локк, Т. Джефферсон, Т. Гоббс, А. Гамильтон).

Определенную значимость для настоящего исследования имеют взгляды на судебный нормоконтроль некоторых советских государствоведов, к числу которых можно отнести В.Т. Кабышева, В.С. Шевцова, М.А. Митюкова и А.М. Барнашова. Даже с учетом того, что они имеют «классовый» оттенок, их работы содержат существенные теоретические выкладки, повлиявшие на поздний период советского государственного строительства.

Переосмысление основ конституционного строя российского государства в начале 90-х годов 20 в. потребовало разработку новых и обновление прежних конституционно-правовых доктрин и практической их реализации. Этот

процесс затронул теории демократии, федерализма, прав и обязанностей личности в сложноустроенном (федеративном) государстве, собственно подходы к понятию, сущности и значимости судебного нормоконтроля в осуществлении государственной власти. В развитие названных научных направлений значительный вклад внесли Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Е.Б. Абросимова, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, О.А. Бек, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, А.Г. Гаджиев, Н.М. Добрынин, В.В. Ершов, А.Б. Зеленцов, В.Д. Зорькин, М.И. Клеандров, А.А. Клишас, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, И.А. Кравец, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, М.И. Кукушкин, В.М. Лебедев, А.А. Ливеровский, Л.В. Лазарев, С.В. Нарутто, Н.С. Никитин, К.А. Михайлова, В.В. Невинский, А.Ю. Саломатин, Ю.Н. Старилов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, В.П. Уманская, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, Н.М. Чепурнова, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Е.Е. Уксусова, Б.С. Эбзеев.

В целях формирования комплексной теоретико-методологической базы исследования были использованы научные труды не только современных зарубежных юристов и политологов, к числу которых следует отнести К. Цвайгерта, Х. Кётца, К. Хессе, У. Бернама, Б. Стирна, П. Кирххофа, Г. Винтера, Г. Брэбана, М. Эрндара А. Бланкенагеля, Т. Маунца, Х. Люббердинка.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. В целях исследования опыта зарубежных стран проанализированы нормативные правовые акты, а также соответствующая прецедентная практика судебных органов, представляющих американскую и европейскую правовые системы.

Широко использованы подвергшиеся глубокому анализу правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики судов общей юрисдикции, статистические данные, отражающие динамическое развитие судебного нормоконтроля в России.

Методология и методы исследования. Методология – явление интегральное, объединяющее в себе ряд компонентов: мировоззрение и фундаментальные общетеоретические концепции, всеобщие философские законы и категории, обще- и частнонаучные методы. Будучи познавательным базисом всей системы научного знания, методологическая основа настоящего исследования, отражая мировоззренческую позицию автора и всеобщие теоретические принципы, включает в себя общенаучные методы познания, к которым относят: моделирование, синтез и анализ, а также частнонаучные методы, в первую очередь к которым необходимо отнести: метод компаративистики, формально-логический, конкретно-социологический, историографический, статистический и метод экономической целесообразности. Каждый из представленных методов находит свое проявление в отдельных элементах научного исследования. В частности, исторический анализ позволяет проследить эволюцию развития судебного нормоконтроля в отечественной истории. Благодаря статистическому методу оценивается динамика роста или снижения количества узких групп судебных споров в рамках судебного нормоконтроля. Метод компаративистики способствует проведению соотношения между схожими правовыми институтами в различных государствах, выделению наиболее положительных черт и использованию их в современном российском праве. Метод моделирования дает возможность для создания теоретических конструкций проектов изменений и дополнений в действующее законодательство, направленных на совершенствование материального и процессуального закона. Отдельного внимания заслуживает использование метода экономической целесообразности, который достаточно редко встречается в юридических

исследованиях. Непосредственно в настоящей диссертационной работе он применен при прогнозировании последствий признания нормативного правового акта недействующим с определенного момента и выборе средств заградительной защиты от неоправданного «поворота» общественных отношений в целях придания определенной правовой стабильности общественным отношениям, которые регулировались этим актом. В целом все используемые в работе методы органически связаны, взаимопроникают и обогащают друг друга, в связи с чем способствовали предметному исследованию поставленных вопросов, а также всестороннему и глубокому их изучению.

Научная новизна работы. Представленное диссертационное исследование является одной из значимых работ в отечественной науке конституционного (государственного) и административного права. Научная работа посвящена системному анализу судебного нормоконтроля, его современного состояния и перспектив развития как способа обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также соотношению непосредственно общего нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции и конституционного нормоконтроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в следующем: 1) раскрыто соотношение конституционного нормоконтроля и общего нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, в аспекте обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации с учетом общей конституционализации отечественной правовой системы; 2) выявлены основные направления преобразования судебного нормоконтроля в законченный институт права и закрепление его различных видов в зарубежных правовых системах, что позволяет наиболее полно определить пути его совершенствования в отечественной правовой системе; 3) дано комплексное авторское определение термину «судебный нормоконтроль в

Российской Федерации»; 4) на основе раскрытых особенностей практики рассмотрения судами общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов выявлено, что в большинстве случаев суд оценивает предмет спора сквозь призму защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина путем непосредственного применения норм Конституции России; 5) дано теоретическое и нормативно-правовое обоснование необходимости исключения имеющихся пробелов и урегулирования противоречий ряда процессуальных норм, регламентирующих процесс судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов (например, определение критериев наличия права на обращение с административным иском об оспаривании нормативного правового акта, вопрос предмета судебного нормоконтроля, подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов и необходимость ее корректировки, последствия признания оспариваемого акта недействительным и так далее).

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложено единое, унифицированное, комплексное авторское определение «судебного нормоконтроля» как юридического термина. Судебный нормоконтроль – это деятельность судов по осуществлению правосудия, реализуемая в рамках общей конституционализации отечественной правовой системы, согласно установленной законом процедуре по проверке формы и содержания нижестоящего нормативного правового акта на соответствие вышестоящему нормативному правовому акту с учетом разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в целях защиты конституционных прав и свобод личности.

2. Рекомендовано внесение дополнений и изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (закрепив за арбитражными судами категорию дел об оспаривании нормативных правовых актов «экономического» характера, регламентирующих отношения между индивидуальными предпринимателями, а также юридическими лицами), с

соответствующей корректировкой положений КАС РФ относительно подведомственности, что в полной мере будет отвечать требованиям углубленной специализации судов. Одновременно с учетом особенностей территориального устройства субъектов Российской Федерации предложено внесение дополнений по включению в сферу нормоконтроля мировой юстиции, а именно отнесение к подсудности мирового судьи оспаривания подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования).

3. Выявлено, что особое место, которое в иерархии муниципальных нормативных правовых актов занимают уставы муниципальных образований, а также правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, обосновывает необходимость корректировки предмета судебного нормоконтроля, относящегося к компетенции судов уровня субъекта Российской Федерации, путем включения в него указанных нормативных правовых актов наряду с нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (пункт 2 части 1 статьи 20 КАС РФ). Вместе с тем, доказано, что из состава нормативных правовых актов, подлежащих оспариванию в порядке главы 21 КАС РФ, следует исключить закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий досрочное прекращение полномочий (ропуск) представительного органа муниципального образования ввиду отсутствия у него признаков нормативности.

4. Предлагается закрепить в КАС РФ положение о том, что оспариваемый нормативный правовой акт, нарушающий конституционные права и свободы человека и гражданина в России, признается недействующим с момента его издания (принятия), учитывая положительный опыт зарубежных стран, в частности, опыт ФРГ по установлению правовых барьеров, нивелирующих негативные социальные и экономические последствия принятия таких решений. Соответственно, необходимо нормативно закрепить положение о том, что пересмотр дел, в рамках которых применен нормативный акт, признанный недействующим, возможен исключительно по воле

заинтересованных лиц с учетом строго установленных сроков исковой давности, исчисляемых со дня публикации вступившего в законную силу решения суда. Предлагаемое правовое регулирование способно сгладить негативные последствия признания нормативного правового акта недействующим с момента его издания, одновременно гарантировав защиту конституционных прав и свобод граждан.

5. В целях совершенствования деятельности судебной системы России предлагается дополнить часть 1 статьи 210 КАС РФ абзацем 2 следующего содержания: «В принятии административного искового заявления не может быть отказано в случае, если прекративший свое действие нормативный правовой акт или его оспариваемые положения в период их применения существенно нарушали конституционные права и свободы граждан, а также в случае, если такой нормативный правовой акт или его оспариваемые положения продолжают применяться к определенным видам правоотношений». Реализация данного предложения закрепит в отечественной правовой системе положение о том, что утрата нормативным правовым актом, нарушающим конституционные права и свободы человека и гражданина в России, своей юридической силы не может являться безусловным препятствием для его проверки в порядке нормоконтроля и признания недействующим с момента издания (принятия).

6. Изменения законодательства, связанные с упразднением конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, являются предпосылкой для дальнейшего расширения компетенции судов общей юрисдикции уровня субъектов Российской Федерации в части проверки конституционности регионального законодательства в целях обеспечения защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в России.

7. Предлагается закрепить «по умолчанию» упрощенную (письменную) форму осуществления судопроизводства по делам об оспаривании нормативных правовых актов, а именно, дополнить статью 213 КАС РФ частью 1.1 следующего содержания: «Административные дела об

оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судом в порядке упрощенного (письменного) производства без проведения устного разбирательства. При рассмотрении дела об оспаривании нормативных правовых актов судом исследуются доказательства, представленные в письменной форме, включая отзыв, объяснения и возражения по существу заявленных требований, а также заключение прокурора. В случае, если одна из сторон заявит ходатайство о переходе к рассмотрению дела в общем порядке, или суд самостоятельно придет к выводу о такой необходимости, то суд может перейти к рассмотрению дела об оспаривании нормативных правовых актов в общем порядке».

Данная новелла позволит существенным образом сократить время нахождения дел в производстве судов, снизить судебные расходы (в особенности для граждан в виде расходов на услуги представителя), а также в целом обеспечить реализацию принципа процессуальной экономии, что будет способствовать более эффективному рассмотрению дел данной категории.

8. Конституционная реформа 2020 года является фундаментом для процесса конвергенции конституционного и общего судебного нормоконтроля на почве понимания общности задач по конституционализации всего массива отечественного законодательства, что предполагает полноценное вовлечение судов общей юрисдикции в осуществление конституционного контроля и закрепление за Конституционным Судом Российской Федерации функции надзорной (конечной) инстанции. В целях согласования (гармонизации) правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, исключения возможных противоречий, формирования единой судебной практики защиты конституционных прав и свобод предлагается создать Высшее судебное присутствие с включением в его состав представителей указанных высших органов судебной власти.

Теоретическая и практическая значимость работы. Выводы, а также отдельные положения, которые изложены в диссертации, с большой долей

вероятности могут использоваться в будущей разработке концепции усовершенствования отдельных аспектов, связанных с подсудностью такой категории дел, как дела об оспаривании нормативных правовых актов, между Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Более того, для оптимизации внутри системы судов общей юрисдикции ряд положений диссертации может иметь ключевое значение. Материал диссертации может быть применен в образовательном процессе при изучении таких дисциплин как «Административное право», «Конституционное право России», «Муниципальное право России», «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» и др.

Степень достоверности и апробация результатов проведенного исследования обеспечивается его выверенной методологией, что выражается в применении методов, соотносимых с предметом, целями и задачами исследования. Использован необходимый объем теоретического и практического материала, анализ информации о предмете исследования является всесторонним, полным и может быть верифицирован на основании приведенных источников, в число которых входят примеры конкретной судебной практики, официально опубликованные фундаментальные научные труды, а также статистические данные. Достоверность полученных результатов подтверждается также их апробацией.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы». Выводы, представленные в исследовании, и его положения отражены в работе семи международных, всероссийских и региональных научно-представительских мероприятиях, в том числе Всероссийской научно-практической конференции с иностранным участием «Формирование современной модели государственного управления: перспективы и вызовы» (Тюмень, 2019); Восемнадцатой Международной научно-практической конференции

«Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (Барнаул, 2020); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы конституционного права» (Екатеринбург, 2021); Межрегиональной научно-практической конференции «Нормоконтроль и судебные доктрины: развитие права и судебной практики» (Псков, 2021); научно-практической конференции «Гражданин как объект и субъект властных отношений в единой системе публичной власти» в рамках Международного научно-практического форума V Сибирские правовые чтения «Человек в экосистеме будущего: баланс ценностного и правового измерения» (Тюмень, 2022); Всероссийской (национальной) научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации как правовая основа стабильного развития общества и государства», посвященная 30-летию Конституции Российской Федерации (Барнаул, 2023). Результаты по ключевым аспектам исследования представлены в одиннадцати опубликованных научных статьях, в том числе пять – в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований.

Полученные практические результаты получили рекомендацию к использованию в мероприятиях по повышению квалификации сотрудников аппаратов судов общей юрисдикции, проводимых Западно-Сибирским филиалом Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», и внедрены в научный процесс Уральского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект и предмет, методологическая и теоретическая основы, научная новизна, научная и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Сущность, эволюция и проблемы правового регулирования конституционного и общего судебного нормоконтроля в Российской Федерации» состоит из двух параграфов. В первом параграфе раскрывается значение судебной власти для современного демократического общества, отражаются основные черты судебной власти, отмечается, что изначально, с возникновением государства, суды были призваны укрепить верховную власть, обеспечить контроль за соблюдением ее предписаний. Одновременно они выполняли функцию арбитра, разрешающего возникающие споры и удовлетворяющего потребности людей в защите своей личности и свободном распоряжении собственностью. Описываются функции судебной власти, подчеркивается, что наряду с осуществлением правосудия, по мере развития значимыми функциями стали непосредственная защита прав и свобод человека и гражданина, контроль за деятельностью законодательной и исполнительной властей. Особого внимания заслуживает последняя из названных функций, которую в целом можно охарактеризовать как судебный контроль. Описывается эволюция сущности судебного нормоконтроля в истории зарубежной и отечественной политико-правовой мысли, что позволяет увидеть ряд характерных черт в рассмотрении данного вопроса. Обращается внимание на медленное, постепенное (на протяжении столетий) развитие судебного нормоконтроля в зарубежных правовых системах (США, Германии, Франции и т.д.) и достаточно резкое, динамичное становление (три десятилетия) данного института в России. Приводится классификация судебного нормоконтроля, которая обнаруживает практические проблемы (в частности, разграничение компетенции между Конституционным Судом

Российской Федерации и судами общей юрисдикции) с последующим предложением их разрешения. При этом отражается качественное изменение роли Конституционного Суда Российской Федерации во взаимоотношениях с другими звеньями судебной системы в целом и с судами общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля (конституционного и общесудебного) и, как следствие, необходимость дальнейшей конвергенции деятельности всех судов, включая унификацию правовых позиций в сфере судебного нормоконтроля Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. В итоге проведенный анализ сущности судебного нормоконтроля и его развития в России позволяет сформулировать авторское определение, согласно которому судебный нормоконтроль представляет собой деятельность судов по осуществлению правосудия, которая реализуется в рамках общей конституционализации отечественной правовой системы, согласно установленной законом процедуре по проверке формы и содержания нижестоящего нормативного правового акта на соответствие вышестоящему нормативному правовому акту с учетом разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в целях защиты конституционных прав и свобод личности. Это в свою очередь определяет судебный нормоконтроль как важней элемент современного, правового и демократического государства.

Во втором параграфе подробно и обстоятельно раскрываются проблемы реализации законодательства о судебном нормоконтроле в Российской Федерации. Прежде всего, описывается современная структура судебной системы и компетенция различных уровней судов в сфере нормоконтроля. Указывается, что напрямую в 1993 г. Конституция Российской Федерации не наделила суды общей юрисдикции полномочиями по проверке законности нормативных правовых актов. Суды общей юрисдикции на протяжении длительного времени рассматривали дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части, в порядке, предусмотренном главой 24 Гражданского процессуального кодекса

Российской Федерации, и лишь в 2015 г. с целью устранения множества накопившихся противоречий был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Отражается, что как изменения в российском процессуальном законодательстве, так и планы по созданию специализированного административного судопроизводства представляют собой политико-правовые преобразования, которые имеют в качестве конечных целей установление и развитие процессуальных правовых институтов, направленных на обеспечение реализации установленных в Конституции Российской Федерации гарантий и на решение таких задач, как создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального законодательства, именно в этом проявляется важное значение принятого в 2015 г. Кодекса административного производства Российской Федерации.

Применительно к институту судебного нормоконтроля (т.е. контроля за результатами публичного управления, административного нормотворчества, принимаемыми исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления нормативными правовыми актами) создание эффективной нормоконтролирующей судебной деятельности вряд ли можно охарактеризовать как текущее совершенствование административного и административного процессуального законодательства. В данном параграфе системно отражено то, что речь должна идти о таком развитии, когда модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной

составляющей современного этапа государственно-правового развития страны. Таким образом, совершенствование института судебного нормоконтроля находится в прочной взаимозависимости с модернизацией различных институтов современного конституционного и административного права. Соответственно, эволюция правовых основ судебного нормоконтроля безусловно позволила устранить ряд противоречий, но тем не менее некоторые проблемы остались и даже возникли новые. К числу таких проблем относят определение критериев наличия права на обращение с административным иском об оспаривании нормативного правового акта, вопрос предмета судебного нормоконтроля, подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов и необходимость ее корректировки, результат рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта, последствия признания оспариваемого акта недействительным и ряд других дискуссионных вопросов. По каждому проблемному вопросу представлено детальное авторское видение путей их разрешения и предложены конкретные идеи по изменению законодательства в данной сфере.

Вторая глава «Правовые аспекты рассмотрения судами дел об оспаривании федеральных нормативных правовых актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации через призму защиты субъективных конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации» состоит из двух параграфов. **В первом параграфе** раскрывается деятельность Верховного Суда Российской Федерации по защите и обеспечению основных конституционных прав и свобод человека и гражданина за федеральными подзаконными нормативными правовыми актами. В нем описана особенность разграничения судебного нормоконтроля за названными видами актов между Верховным Судом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации. Представлены широкие статистические данные, свидетельствующие об устойчивой тенденции роста количества дел об оспаривании федеральных подзаконных нормативных правовых актов. На отдельных примерах практической деятельности

Верховного Суда Российской Федерации проиллюстрировано, что при рассмотрении дел об оспаривании Указов Президента Российской Федерации суд вынужден напрямую обращаться к нормам Конституции России, так как зачастую эти указы напрямую регулируют общественные отношения и в силу своей природы замещают пробелы, имеющиеся в федеральных законах. Отдельное внимание уделяется оспариванию постановлений Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов различных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств). Глубокий анализ данных споров и принимаемых Верховным Судом Российской Федерации решений позволяет сделать вывод о том, что данные акты, детализируя федеральное законодательство, порой вступают с ним в прямое противоречие и искажают их назначение, тем самым выступают барьером для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, в определенном смысле нивелируя содержание соответствующих норм Конституции России.

Во втором параграфе раскрывается деятельность судов общей юрисдикции по защите и обеспечению основных конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении судебного нормоконтроля за нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Россия как федеративное государство с точки зрения государственно-территориального устройства включает в свой состав 89 субъектов, которые с конституционной точки зрения являются полностью равноправными. Одним из важнейших элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации является законодательство. В настоящее время можно утверждать, что в законодательстве субъектов Российской Федерации сложились признаки системности. Здесь существуют собственные высшие нормативные правовые акты (конституции и уставы), акты, регламентирующие порядок формирования и деятельности органов региональной власти, бюджетное устройство, порядок владения и управления собственностью, решения экономических, социальных, культурных вопросов и многое другое. В данном параграфе представлена классификация нормативных актов субъекта Российской Федерации с точки

зрения формы и дано описание каждого из них. Приведена разнообразная судебная практика по оспариванию таких нормативных актов, которая позволяет сделать выводы о том, что определенное число законов субъектов Российской Федерации и актов органов их исполнительной власти признается противоречащим действующему законодательству. Анализ принимаемых решений подтверждает тезис о том, что на практике административный судебный нормоконтроль за актами субъекта Российской Федерации осуществляется с учетом соотношения оспариваемых норм с нормами Конституции России и направлен на защиту и восстановление именно конституционных прав граждан.

В главе третьей «Правовые аспекты рассмотрения судами дел об оспаривании муниципальных правовых актов через призму защиты субъективных конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации», состоящей из двух параграфов, анализируются особенности муниципальных правовых актов, их место в иерархии нормативных правовых актов России, значение для регулирования общественных отношений и судебная практика по их оспариванию. **Первый параграф** посвящен практике осуществления судебного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Отмечается, что местное самоуправление, провозглашенное в статье 12 Конституции России в 1993 г., прошло длительный процесс возникновения, развития и становления как полноценного, самостоятельного вида публичной власти, вместе с тем полностью интегрированного в систему управления российским государством. Данный факт был отдельно закреплён в числе поправок к Конституции Российской Федерации, внесенных в нее с учетом общероссийского голосования 1 июля 2020 г. А именно в соответствии с частью 3 статьи 132 обновленной Конституции России органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в *единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего

на соответствующей территории. На сегодняшний день органы местного самоуправления имеют достаточно широкую компетенцию и осуществляют свою деятельность в различных организационных и правовых формах. Ключевой формой деятельности органов местного самоуправления является правотворчество. Соответственно, исходя из того, что органы местного самоуправления являются низовым (наиболее приближенным к населению) звеном системы публичной власти и институционально наиболее многочисленным, то ими принимается наибольшее количество правовых актов в России. Причем каждый из названных выше органов местного самоуправления наделен федеральным законодательством правом принимать свои муниципальные правовые акты. Наиболее значимым органом местного самоуправления является представительный орган. Именно он принимает решения от имени населения муниципального образования и обладает в связи с этим широкой компетенцией. При детальном рассмотрении данной категории дел установлена необходимость корректировки подсудности некоторых из них и обнаружен пробел в виде отсутствия на сегодняшний день возможности обжаловать акты, принятые на местном референдуме (сходе) граждан. Подробный анализ судебной практики по оспариванию муниципальных правовых актов представительного органа местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что при рассмотрении дел об оспаривании актов представительного органа муниципального образования суд общей юрисдикции с одной стороны при определенных обстоятельствах осуществляет анализ данных актов на конституционность и их прямое соотношение с нормами Конституции России, а с другой стороны выясняет, были ли допущены оспариваемыми актами при их принятии нарушения конституционных прав граждан.

Во втором параграфе, который является логическим продолжением первого, исследуется деятельность судов общей юрисдикции по защите и обеспечению основных конституционных прав и свобод человека и гражданина при осуществлении нормоконтроля за муниципальными правовыми актами

главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Общие выводы в данном параграфе коррелируются с выводами предшествующего, но вместе с тем дополняются тезисом о том, что осуществление исполнительно-распорядительной деятельности имеет достаточно различные формы и проявления, важнейшей из которых является «детализирующее» правотворчество. Результатом последнего выступают нормативные правовые акты, являющиеся предметом судебного нормоконтроля в случае соответствующего обращения в суд. Постоянное усложнение общественных отношений и их развитие, а также перераспределение полномочий между уровнями публичной власти ведут к увеличению принимаемых муниципальных нормативных правовых актов и, соответственно, рассматриваемых судами дел. В итоге проведенное исследование позволяет однозначно утверждать, что судебный нормоконтроль, осуществляемый в рамках Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, фактически и есть тот правовой инструмент, который обеспечивает не только законность, но и конституционность всех принимаемых на уровне местного самоуправления нормативных правовых актов, а главное – гарантирует и обеспечивает защиту конституционных прав граждан от незаконного и необоснованного ограничения посредством установления излишних процедур и барьеров в процессе их реализации.

В **заключении** диссертации сделаны общие выводы проведенного исследования, изложены предложения по вопросам судебного нормоконтроля как в законотворческой, так и правоприменительной практике.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Научные труды, опубликованные ранее пятилетнего периода

1. Ермаков Э.Ю. Судебный нормоконтроль как способ защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 5. – С. 41-45.

2. Ермаков Э.Ю. Юридические последствия судебного нормоконтроля требуют дальнейшего совершенствования // Российский судья. – 2020. – № 7. – С. 30-35.

3. Ермаков Э.Ю. К вопросу об обжаловании локальных нормативных актов в судебном порядке // Судья. – 2020. – № 12. – С. 41-44.

4. Ермаков Э.Ю. Из истории развития конституционного контроля в России // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – № 2. – 2019. – С. 83-86.

5. Ермаков Э.Ю. К вопросу о значении нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, сквозь призму защиты конституционных прав граждан Российской Федерации // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2020. – № 2. – С. 110-114.

6. Ермаков Э.Ю. Из истории становления конституционного нормоконтроля в США // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями : материалы Восемнадцатой Международной научно-практической конференции / под ред. Ю.В. Анохина. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2020. – Ч. 2. – С. 53-55.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

7. Ермаков Э.Ю. Критерии определения судом наличия права лица на оспаривание правового акта: доктрина и практика // Юридический мир. – 2021. – № 5. – С. 16-20.

8. Ермаков Э.Ю. Правовые основания разграничения подсудности между судами по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Российская юстиция. – 2022. – № 2. – С. 3-9.

9. Ермаков Э.Ю. Новая роль Конституционного Суда Российской Федерации в процессе конвергенции конституционного и общесудебного нормоконтроля // Алтайский юридический вестник. – 2025. – № 3. – С. 76-81.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях

10. Ермаков Э.Ю. Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: на пути совершенствования нормоконтрольной деятельности российских судов // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2021. – № 1. – С. 95-96.

11. Ермаков Э.Ю. Право на оспаривание нормативного правового акта: доктрина и практика // Судья. – 2021. – № 10. – С. 23-27.

ЕРМАКОВ ЭДУАРД ЮРЬЕВИЧ
(РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ)
СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ
КАК ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ
СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Работа посвящена анализу важнейшего элемента правового регулирования – судебному нормоконтролю и одной из ключевых проблем, возникающих как в теории, так и в практической деятельности судов общей юрисдикции при рассмотрении соответствующей категории дел. В работе отражены историческая последовательность регулирования данного вопроса в законодательстве, формирование научных взглядов, противоречивость соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Обращено внимание на позитивные изменения, связанные с расширением объема права на обращение в суд с административным иском отдельных субъектов публично-правовых отношений, что в полной мере коррелируется с провозглашаемыми в Российской Федерации конституционно-правовыми ценностями.

Методологическую основу составляют общенаучные (анализ, синтез и др.) и частно-научные методы (диалектический, сравнительно-правовой, историко-правовой и др.).

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе и дальнейших научных исследованиях.

ERMAKOV EDUARD Y.
(RUSSIAN FEDERATION)
JUDICIAL CONTROL OF NORMATIVITY AS A FORM OF ENSURING
AND PROTECTING THE SUBJECTIVE RIGHTS AND FREEDOMS OF
CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The job is dedicated to the analysis of one of the most important elements of legal regulation - judicial control over the laws, as well as one of the key problems, occurring both in theory and practical activity of courts of general jurisdiction in hearing the specific category of cases. In this job reflects the historical sequence of legal regulation in this matter, formation of scientific views, contradiction of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. The attention is attracted to the positive changes, connected with expansion of the scope of rights to file an administrative lawsuit by certain subjects of public relations, which fully correlate with constitutional law values, proclaimed in Russia.

The methodological basis consists of general scientific (analysis, synthesis, etc.) and private scientific methods (dialectical, comparative legal, historical legal, etc.).

The theoretical and practical significance of the work lies in the possibility of using its results in law-making and law enforcement activities, as well as in the educational process and further scientific research.