

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

На правах рукописи

Ермаков Эдуард Юрьевич

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

Специальность 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор
Ястребов Олег Александрович

Москва 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ, ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО И ОБЩЕГО СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	22
§ 1.1. Сущность, эволюция и виды конституционного и общего судебного нормоконтроля в зарубежных странах и Российской Федерации.....	22
§ 1.2. Проблемы реализации законодательства о конституционном и общем судебном нормоконтроле в Российской Федерации	71
ГЛАВА 2. 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	114
§ 2.1. Правовые аспекты деятельности Верховного Суда Российской Федерации при осуществлении нормоконтроля за федеральными подзаконными нормативными правовыми актами	114
§ 2.2. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации	139
ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...	160

§ 3.1. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за муниципальными правовыми актами представительного органа местного самоуправления	160
§ 3.2. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за муниципальными правовыми актами главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.....	181
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	194
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	199

ВВЕДЕНИЕ

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 судебной¹.

Органы судебной власти (судебные органы) призваны отправлять правосудие посредством различных видов судопроизводства (конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного и иного специального производства)².

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

¹ См. подробнее о разделении властей: Монтескье Ш.Л. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. СПб., 1900. С. 176-187; Локк Дж. Два трактата о правлении. М., 2009. С. 306-334; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 166-172; Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: сравн. исслед. на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1997. С. 19-55; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. С. 7-27.

² См. подробнее о природе судебной власти в системе разделения властей: Монтескье Ш.Л. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. СПб., 1900. С. 566-572; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 327-337; Махлаева Т.И. Судебная власть в системе разделения властей. М., 2003. С. 7-34; Фетищев Д.В. Судебная власть в современном государстве: сравнительно-правовое исследование. М., 2007. С. 54-72; Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2017. С. 17-24.

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 нормотворчестве³. 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

³ Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2010. С. 18.

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.

Нормативной базой для рассмотрения судами дел о нормоконтроле длительное время являлась глава 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ). При этом в научных кругах развернулась достаточно острая дискуссия как о необходимости создания отдельной системы административных судов, так и о принятии специального процессуального акта, регламентирующего рассмотрение публично-правовых споров⁴. В конечном итоге 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

⁴ Ильин А.В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 120-122.

которому, по мнению профессора Ю.Н. Старилова, российская модель административной юстиции получила правильную и надлежащую реализацию в процессуальных порядках указанного кодифицированного административно-процессуального закона⁵. При этом подтверждением актуальности и возрастающей значимости данной категории дел является и тот факт, что в 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 дела⁶. 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.

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;

⁵ Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 22.

⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021-2024 годы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 20.06.2025).

– 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.

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 пятнадцать 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.

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.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года потребовало существенного изменения прежних подходов к доктрине и практике реализации основ конституционно-правового устройства, а также к роли судебной власти в области защиты основных прав и свобод личности. Новые научные направления, соответствующие этим реалиям, были заданы такими учеными-правоведами как А.С. Автономов, Е.Б.Абросимова, С.А. Авакьян, Р.Г.Абдулатипов, 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. Еремян, 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 отечественных, но и 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 методы⁷. 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

⁷ Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2003. С. 83-85.

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 обеспечиваются 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 рекомендованы 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.

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ, ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО И ОБЩЕГО СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Сущность, эволюция и виды конституционного и общего судебного нормоконтроля в зарубежных странах и Российской Федерации

Современное государство при всем многообразии его типов представляет такую политическую организацию общества, для которой среди прочих признаков характерно наличие публичной, государственной власти.

Концепция разделения властей, определяющая основы демократических форм государственного строя, обеспечивает обособление и взаимное уравнивание трех ее ветвей – законодательной (представительной), исполнительной и судебной⁸.

При этом деятельность законодательных (представительных) органов государства построена на осуществлении народовластия (суверенитета народа) через особые выборные органы, органы народного представительства (парламенты, законодательные собрания). Эти органы пользуются исключительным правом принятия законов (актов высшей юридической силы) на общегосударственном (федеральном) и региональном уровнях⁹.

Органы исполнительной власти (правительство, министерства, ведомства и подчиненный им аппарат управления) предназначены для осуществления государственного управления. Основными их задачами

⁸ См. подробнее о разделении властей: Монтескье Ш.Л. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. СПб., 1900. С. 176-187; Локк Дж. Два трактата о правлении. М., 2009. С. 306-334; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 166-172; Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: сравн. исслед. на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1997. С. 19-55; Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997. С. 7-27.

⁹ См. подробнее о законодательной власти: Локк Дж. Два трактата о правлении. М., 2009. С. 306-334; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 2012. С. 237-240; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 126-165; Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: учебник для магистратуры. М., 2012. С. 165.

являются исполнение законов, оперативное управление посредством разветвленного чиновничье-бюрократического аппарата делами государства в экономической, социально-культурной и политической сферах¹⁰.

Органы судебной власти (судебные органы) призваны отправлять правосудие посредством различных видов судопроизводства (конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного и иного специального производства)¹¹.

Говоря об основных чертах судебной власти, следует отметить, 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. По определению Е.Б. Абросимовой, «суд признается специализированным государственным органом, осуществляющим функцию социального контроля при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникающего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом»¹².

Если в древних государствах (Древней Греции и Риме), охраняя принципы общественной жизни в форме защиты частных и публичных интересов, судебная власть осуществлялась верховными правителями или специальными коллегиями, сочетавшими административные и судебные

¹⁰ См. подробнее об исполнительной власти: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 2012. С. 261-270; Локк Дж. Два трактата о правлении. М., 2009. С. 316-334; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 166-172; Плужников С.В. Конституционно-правовые основы исполнительной власти. М.: Готика, 2006. С. 6-31; Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / А.С. Автономов и др. М., 2004. С. 14-58; Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: учебник для магистратуры. М., 2012. С. 182-183.

¹¹ См. подробнее о природе судебной власти в системе разделения властей: Монтескье Ш.Л. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. СПб.: Издание Л.Ф. Пантелеева, 1900. С. 566-572; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 327-337; Махлаева Т.И. Указ. соч. С. 7-34; Фетищев Д.В. Указ. соч. С. 54-72; Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2017. С. 17-24.

¹² Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11.

полномочия, то как неотъемлемый атрибут системы разделения властей, т.е. как самостоятельная и независимая, она впервые предстала в концепциях известных просветителей XVIII века Д. Локка и Ш. Монтескье.

Первый настаивал на том, что субъекты правотворческой деятельности не должны навязывать свою волю тем, кто исполняет законы, управлять людьми, удовлетворять свои потребности властвовать. Их ключевая задача – оформить права в нормативных актах, которые будут защищены деятельностью компетентных судей¹³. В свою очередь, Ш. Монтескье, отстаивая идею независимости судебной власти, писал: «Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола». Нормы с подобным смыслом встречаются также в конституционных документах времен Великой Французской революции 1789 года¹⁴.

С того периода полноценными функциями судебной власти, наряду с осуществлением правосудия, стали 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 контроль¹⁵.

Как отмечают российские исследователи, любой судья исходя из идеи разделения властей не только может, но и должен быть облечен такими полномочиями, чтобы он мог влиять на деятельность других участников механизма государства. Следовательно, исключительно в том случае, если полномочия этого типа, принадлежащие судье, соизмеримы полномочиям

¹³ Локк Дж. Сочинения: в 3 т. М., 1985. Т. 3. С. 341.

¹⁴ Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / В.И. Анишина и др.; под ред. В.В. Ершова. М., 2006. С. 20-21.

¹⁵ Воронов А.Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел. // Законодательство. 2016. №5. С. 49.

законодательной и исполнительной власти, можно говорить о независимости суда как такового¹⁶.

Правильнее говорить о том, что в системе сдержек и противовесов истинное предназначение суда проявляется не через призму строгого разделения властей, а путем реализации принципа рассредоточения властных полномочий среди ветвей государственной власти. Именно такой принцип был использован делегатами Конституционного конвента США при учреждении структуры правления в Конституции 1787 года. Взаимодействием составляющих частей в этой структуре обеспечивалось удержание каждой из них на отведенном месте, т.е. была создана система балансирования властей, в которой роль одного из таких балансиров играет Верховный суд США¹⁷.

Судебная власть является одной из составляющих государственного механизма и представляет собой деятельность государства в лице его судебных органов и судей по осуществлению правосудия, разрешению противоречий между индивидуальными интересами человека, корпоративными интересами объединений людей и волей государства. Уникальность суда проявляет себя еще в том, что, являясь органом государственной власти, именно он обеспечивает разумное законодательно обусловленное ограничение государственного произвола или иное нарушение прав и законных интересов личности или общества в целом со стороны системы публичного управления.

Основным способом достижения указанной задачи является действенный судебный нормоконтроль, включающий в себя проверку соответствия нормативных правовых актов Основному Закону государства (конституционный), а также проверку нормативного правового акта на соответствие другому нормативному акту, стоящему в иерархии системы законодательства выше (общий).

¹⁶ Там же. С. 305.

¹⁷ См.: Бернам У. Правовая система США. 3-й вып. М., 2006. С. 58.

Начало судебному конституционному нормоконтролю положено по результатам рассмотрения конкретного судебного дела. В 1803 году в США, где демократические ценности правового государства начали получать реальное воплощение, а стараниями отцов-основателей Конституции США 1787 года были разработаны три основных политико-правовых принципа: разделения властей, федерализма и судебного конституционного контроля и надзора (пусть прямо не сформулированных, но очевидно вытекающих из текста основного закона США), Верховным судом этой страны было рассмотрено вполне заурядное дело, получившее наименование «Мэрбери против Мэдисона» (*Marbury v. Madison*). Суть его заключалась в требованиях истца (Уильяма Мэрбери), адресованных к уполномоченному должностному лицу (государственному секретарю Мэдисону), об издании Верховным судом США приказа о выдаче патента на осуществление полномочий мирового судьи. Для Верховного Суда, председателем которого являлся Джон Маршалл, возникла серьезная дилемма. С одной стороны, статья 13 Закона о судеустройстве США наделяла Верховный суд полномочиями по вынесению приказа в адрес должностного лица (т.е. формальных препятствий для удовлетворения иска, казалось бы, не существовало). Однако Конституция, определявшая перечень дел, которые Верховный суд вправе был рассматривать по первой инстанции (а данное дело поступило именно в первую инстанцию), не предусматривала подобной категории споров. Возникла коллизия между Конституцией и законом¹⁸.

Рассуждая об основаниях для судебного конституционного контроля в итоговом решении, Джон Маршалл подчеркнул следующее. «Во-первых, Конституция является законом и должна потому соблюдаться, а конституционная клаузула о верховенстве федерального закона делает Конституцию верховным правом страны. Во-вторых, судьи, образующие судебную ветвь власти, будучи наделенными в соответствии со статьей III

¹⁸ Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Н. Новгород., 1997. С. 57.

«судебной властью Соединенных Штатов» располагают правом по делам, выносимым на их рассмотрение утверждать, что есть право»¹⁹.

Поворотный момент в изложенной Маршаллом концепции выражается в его высказывании: «Со всей настоятельностью следует подчеркнуть, что именно судебная власть вправе и обязана сказать, что есть закон. Если два закона противоречат друг другу, суды должны решить, какой из них применим. Таким образом, если закон находится в противоречии с Конституцией, а по конкретному делу надлежит применять и закон, и Конституцию, то суд должен рассмотреть дело в соответствии с законом, пренебрегая при этом Конституцией, либо, в соответствии с Конституцией, пренебрегая при этом законом; суд должен определить, какая из этих противоречащих друг другу норм является руководящей для дела. Это то и составляет саму суть «обязанности суда». Если судам надлежит руководствоваться Конституцией, а Конституция имеет высшую силу по отношению к любому обычному акту законодательной власти, тогда Конституция, а не таковой обычный акт, должна быть руководящей для дела, по которому они оба применяются. Таким образом, если законодательный акт Конгресса противоречит Конституции, это значит, что он неконституционен, а определять это правомочны только органы судебной власти»²⁰. Тем самым прямо не прописанный в Конституции США институт судебного конституционного нормоконтроля был переведен в практическую плоскость.

Описанный судебный акт стал фундаментом для развития как раз прецедентной правовой системы на фоне фактической неопределенности компетенций судебной ветви власти в рассматриваемом государстве. Таким образом, был сформулирован принцип судебного контроля и возможность Верховного суда самостоятельно по своему усмотрению проводить процедуру конституционного нормоконтроля. Последнему можно было

¹⁹ См.: Бернам У. Указ. соч. С. 59.

²⁰ Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды. М., 2007. С. 117.

подвергнуть как нормативные правовые акты, включая законы, так и решения или действия органов государственной власти.

Во многом данное решение подвигло также суды штатов при содействии Верховного суда пойти тем же путем осуществления нормоконтроля регионального законодательства, поменяв сущность и восприятие данного процесса в целом. Так, в 1867 году рассмотрено дело «*Cummings v. Missouri*», в рамках которого оспаривался закон штата Миссури. Положения данного документа требовали от учителей школ, частнопрактикующих адвокатов и священнослужителей принятия присяги на верность США. Суд признал закон штата неконституционным. Мотивировкой подобного решения стало то, что, например, адвокатура представляет собой автономную, негосударственную корпорацию, а религиозные институты вообще полностью отделены от государства, и в их отношении не могут распространяться требования поведения, схожие с теми, которые предъявляются к чиновникам публичного управления на фоне сохранения принципа светского государства²¹. Любопытной в данном случае является историческая трансформация восприятия судьями нормоконтроля. Кроме того, содержание данного прецедента достойно того, что изучается второе столетие учеными-правоведами.

Другим примером может служить рассмотрение дела судом штата Луизиана в 1873 году «*Slaughter House Case*». Правотворческий орган принял закон, регламентирующий порядок в сфере скотоводства и переработки мяса. В частности, было определено конкретное место забоя скота, куда получили доступ практически все владельцы соответствующих животных, включая физических и юридических лиц. Такое специализированное пространство при этом не было государственным, а его владелец, став монополистом в масштабах целого штата, не упустил возможности злоупотребить своим правом. Описанные обстоятельства стали основанием иска, в котором не

²¹ Саломатин А.Ю. Верховный суд США: Судебная правовая политика от Дж. Джея до Дж. Робертса: монография. М., 2013. С. 30-31.

просто оспаривались действия владельца скотобойни, но и было апеллирование к данному закону на предмет его несоответствия федеральному нормативному правовому регулированию и нарушению прав граждан США. Несмотря на то, что заявителям не удалось отменить «Slaughter House Case»²², данный прецедент стал основой для регионального нормоконтроля в данном государстве. Также с этого момента начинается и расширяется практика проверки законов штатов на соответствие законам федерального уровня.

Установление компетенции судов в части проверки на соответствие конституции законов и иных нормативных актов ознаменовало собой становление конституционной юстиции и развитие контролирующей функции судебной власти. Именно о конституционном нормоконтроле, осуществляемом высшими судами, можно говорить как о начальном этапе формирования судебного нормоконтроля в целом.

Анализ существующих систем судебного нормоконтроля позволяет выделить два важнейших аспекта этого вопроса. Во-первых, судебный нормоконтроль предполагает наличие системы конституционного контроля и надзора, связанного исключительно с проверкой нормативных правовых актов на соответствие конституции государства, а во-вторых, судебный нормоконтроль предполагает наличие в государстве возможности судебного нормоконтроля в части соответствия нормативных правовых (или иных правовых актов) вышестоящим законам.

Рассматривая первую составляющую судебного нормоконтроля, а именно конституционный контроль и надзор²³, следует отметить, что в мире сформировалось две четкие модели его осуществления. Первая модель,

²² Там же. С. 32.

²³ В юридической литературе нет единого мнения о соотношении понятий контроля и надзора. Ряд исследователей полагает, что это абсолютно равнозначные термины, другие считают, что данные правовые явления хотя и имеют схожие цели, но вместе с тем несколько различаются по своей природе, форме выражения, процессе осуществления и последствиям. См. подробнее: Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 30-37; Овсепян Ж.И. Судебный Конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д, 1992. С. 23-24; Махлаева Т.И. Указ. соч. С. 36-44; Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография. М., 2005. 272 с.

именуемая в научной литературе европейской, основывается на существовании отдельных конституционных судов. Она характерна для большинства стран Западной Европы, а также некоторых государств Азии (Сирии, Кипра, Турции), Африки (Эфиопии, Мали, Анголы, Египта и др.) и Центральной и Южной Америки (Чили, Колумбии, Панамы, Коста-Рики). В рамках данной системы учреждаются конституционные суды (Австрия, Германия, Италия, Испания и др.), конституционные палаты высших судебных инстанций (Гвинея, Коста-Рика, Эстония и др.), а также конституционные советы (Франция, Казахстан, Марокко, Сенегал и др.)²⁴.

Названные органы конституционной юстиции представляют собой либо специальные органы, не входящие в общую судебную систему, либо занимают в этой системе, по крайней мере, автономное положение, что особо оговаривается конституцией, а также законодательством, закрепляющим статус данных судов. Такие органы конституционной юстиции предназначены прежде всего для конституционного контроля, который состоит в анализе нормативных правовых актов на предмет соответствия положениям Основного Закона государства, а также для разрешения спора о компетенции между органами публичного управления, включая муниципальный уровень, в случае необходимости. Кроме того, сюда можно отнести контроль за процедурой проведения выборов и референдума на общегосударственном уровне и проверку конституционности политических партий²⁵.

Второй моделью является американская (англо-саксонская), которая помимо США принята в Аргентине, Боливии, Доминиканской Республике, Австралии, Новой Зеландии, Бангладеш, Израиле, Пакистане, а также в ряде европейских стран – Норвегии, Швеции, Ирландии, Дании²⁶. Значимое

²⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 71-72.

²⁵ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учебное пособие. М., 1998. С. 19-20.

²⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 2010. С. 51.

отличие в данном случае заключается в возможности фактического осуществления конституционного контроля судами общей юрисдикции в процессе рассмотрения дел, относящихся к их подсудности. Установление конституционности происходит параллельно разрешению основного спора, имеет побочный характер, хотя тем самым увеличивается значимость законности и верховенства прав человека в ходе разрешения конкретного жизненного конфликта²⁷.

Если говорить о судебной системе США, то, исходя из описанного выше, возможность оспаривания конституционности законов или иных нормативных правовых актов есть у каждого гражданина вне зависимости от его статуса и причастности к органам публичного управления. Судебные же органы федерального уровня могут заниматься такой деятельностью только в процессе рассмотрения какого-то конкретного дела в отсутствие самостоятельной инициативы начала такой работы²⁸. В американской системе (модели) конституционного нормоконтроля соответствующими полномочиями в одних государствах обладают все суды страны от нижестоящих до высшего (например, в США, Мексике, Японии), а в других (таких как Канада, Австралия, Индия) – только высшие судебные инстанции (верховные суды)²⁹.

Интересно, что в Финляндии в условиях фактического отсутствия действующего органа конституционной юстиции суды не могут устанавливать или иным образом констатировать конституционность какого-либо нормативного правового акта. В то же время, если действуют акты, противоречащие конституции, суды не могут их применять. Что касается органа, осуществляющего конституционный надзор, в Финляндии эту функцию выполняет в основном парламент (Конституционный комитет парламента), ставящий перед собой цель не допустить принятия законов,

²⁷ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 17.

²⁸ Бернам У. Указ. соч. С. 532.

²⁹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 2010. С. 52.

противоречащих Конституции этой страны³⁰. Подобную форму организации правовой охраны конституции принято именовать парламентской³¹.

Как отмечалось выше, судебный нормоконтроль предполагает не только наличие системы конституционного контроля и надзора, связанного исключительно с проверкой нормативных правовых актов на соответствие конституции государства, но содержит в себе и вторую составляющую, а именно наличие в государстве возможности судебного нормоконтроля в части соответствия подзаконных нормативных правовых (или иных правовых актов) вышестоящим законам. Относительно данной составляющей судебного нормоконтроля, который предполагает наличие в государстве возможности контроля за соответствием одних нормативных правовых актов, обладающих меньшей юридической силой, другим, обладающим большей юридической силой, в том числе контроль за подзаконными нормативными правовыми актами и муниципальными правовыми актами, в мире не существует четко выработанных двух или трех единообразных моделей. Более того, в ряде государств до настоящего времени вообще не существует возможности обжаловать подзаконный акт как не соответствующий закону. Именно поэтому на международном уровне провозглашается, что деятельность по судебному нормоконтролю представляет собой один из признаков правового государства, к закреплению и реализации которого правительствам необходимо стремиться. Так, в двух делах «Hornsby v. Greece» (1997)³² и «Ганчи против Италии» (2003)³³ Европейский суд по правам человека отметил, что наличие права на оспаривание нормативных правовых актов в судебном порядке, которые нарушают права граждан и их

³⁰ Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 1. / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 270-271.

³¹ Котов О.Ю. Влияние решений Конституционного Суда России на гражданское судопроизводство. М., 2002. С. 17.

³² Постановление ЕСПЧ от 19.03.1997 «Хорнсби (Hornsby) против Греции» (жалоба № 18357/91) // КонсультантПлюс. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2020).

³³ Постановление ЕСПЧ от 30.10.2003 по делу «Ганчи (Ganci) против Италии» (жалоба № 41576/98) // КонсультантПлюс. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2020).

объединений в сфере экономической деятельности, должно включаться в право на доступ к правосудию в целом и на справедливое судебное разбирательство в частности. Благодаря наделению суда возможности осуществлять нормоконтрольную деятельность, сама судебная власть трансформируется в полноценную ветвь власти, которая равна по своему содержанию законодательной и исполнительной власти, что является необходимым фундаментальным элементом системы сдержек и противовесов³⁴.

Вместе с тем каждое государство имеет свой национальный взгляд на эту проблему. В одной из крупнейших правовых систем мира, существование которой повлияло на десятки современных государств, а именно в Великобритании, уважение к праву представляет собой древнюю традицию и включает в себя устойчивое положение о том, что любой акт исполнительно-распорядительного органа наряду с действиями должностных лиц может быть обжалован в суде с целью защиты нарушенных прав и возмещения ущерба³⁵. В Соединенных Штатах Америки суды осуществляют контроль над актами администрации, устанавливающими нормативные правила поведения, что расценивается как неотъемлемый элемент контрольной функции судов и системы сдержек и противовесов³⁶. Во Франции существует система административных судов. Однако они имеют право вторгнуться в деятельность исполнительных органов власти в исключительном случае. Такой подход связан с некой абсолютизацией принципа разделения властей³⁷. Столь резкие расхождения в подходах по реализации принципа разделения властей обуславливают как многообразие подходов в

³⁴ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: право и практика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461496/2461496.htm> (дата обращения: 24.02.2020).

³⁵ Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 1. / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 237.

³⁶ Шумилов В.М. Правовая система США: учебное пособие. М., 2006. С. 92.

³⁷ Цвайгерт К., Кётц Х. Сравнительное частное право: в 2 т. Т. 1. М., 2010. С. 126-127.

функционировании административной юстиции в целом, так и различия того, какие виды нормативных документов могут быть обжалованы³⁸.

Достаточно условно в мировой практике можно выделить два принципа регламентации судебного контроля. Первый заключается в перечислении в законе определенных видов (подвидов) актов, подлежащих обжалованию. Подобный принцип используется в законодательстве современной Венгрии³⁹. Второй заключается в том, что любой акт, который касается субъективных прав и интересов граждан или организаций, может быть обжалован в суде. Такой подход именуется «общая клаузула». Он распространен в правовых системах большинства стран мира, таких как Австрия, Великобритания (и ее бывшие колонии), Германия, США⁴⁰.

Однако «общую клаузулу» не нужно воспринимать как безграничную компетенцию судов. Хотя применение данной системы обеспечивает в количественном выражении большее число актов, которые подлежат обжалованию в суде. В том случае, если какой-то акт исключен из перечня актов, подлежащих обжалованию, законодатель обеспечивает наличием относительно подобной ситуации специальной нормы. Например, система права Голландии на протяжении столетий отрицает возможность оспаривания в суде акта, устанавливающего то или иное правило поведения. На заре XX века при проведении административной реформы парламент Голландии попытался прийти к компромиссу и в Общем акте административного права (General Administrative Law Act) сохранил это правило с указанием на то, что оно является временным и останется в силе пять лет. Правительство Голландии, когда пятилетний срок истекал, внесло предложение о сохранении данной нормы, Парламент данное предложение поддержал. Соответственно, в Голландии затруднительно обратиться в суд с

³⁸ Михайлова К.А. Проблемы определения предмета нормоконтроля в контексте сравнительно-правового исследования // Административное и муниципальное право. 2011. № 2 (38). С. 74-75.

³⁹ См.: Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 2. / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 388-391.

⁴⁰ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 19.

иском об обжаловании нормативного акта. В месте с тем в реалиях XXI века имеется возможность подать иск на конкретный орган власти и его акт правоприменения, базирующийся на спорном нормативном акте, в связи с незаконностью самого акта управления, что свидетельствует о более тщательном отношении публичных властей Голландии к вопросу нормоконтроля, чем ранее⁴¹.

В Великобритании, как государстве с «неписаной Конституцией», правило «общей клаузулы» ничем не закреплено, но проистекает из судебного прецедента. Любое решение (decision) можно обжаловать в суде путем подачи иска. Как правило, подобное решение должно относиться к конкретному вопросу и затрагивать индивидуально определенное лицо либо группу лиц. Хотя на практике судебные органы толкуют это понятие более широко, включая подзаконные акты, акты, содержащие советы и руководства, акты делегированного законодательства⁴².

В регламентарных актах Франции, как в форме подзаконных актов нормативного характера, можно выделить три группы актов, не подлежащих обжалованию. Во-первых, это акты, не имеющие свойства решений, например, проекты нормативного акта, его публикация и т.п.⁴³ Во-вторых, это акты Республиканского Правительства, принятые вместе с Парламентом Республики при осуществлении полномочий в области международных отношений. В-третьих, это акты по мероприятиям внутригосударственного порядка. Но вместе с тем указанные ограничения не носят непоколебимого характера, в связи с чем административные суды могут оценить не законность самого акта, а его правовую природу и само существование в качестве законодательного акта как такового⁴⁴.

⁴¹ Люббердинк Х. Административная юстиция: комментарий к европейской практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 58.

⁴² См.: Treasury Solicitor. The Judge Over Your Shoulder. A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators. 4th Edition. 2006. Para 2.1.

⁴³ См.: Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 457.

⁴⁴ См.: Б. Стирн, Л. Олиен, М. Эрондар. Административная юстиция во Франции // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития / под ред. В.В. Скитовича. М., 2002. С. 247.

В Федеративной Республике Германия «общая клаузула» действует в большинстве случаев, но имеется ряд исключений. Дело в том, что в немецком законодательстве, доктрине и практике выделяют три большие категории актов, помимо законов, в отношении которых осуществляется судебный нормоконтроль. К их числу относят: уставы, административные предписания и постановления. В соответствии с параграфом 47 Закона об административной процедуре ФРГ от 25 мая 1976 года человек, который претерпел ущерб от постановления, или ожидающий нанесение такого ущерба в ближайшее время, имеет возможность подать иск в Земельный административный суд о проверке постановления. Действие параграфа 47 ограничено, что обусловлено тем, что норма применима только к постановлениям субъекта федерации, а не к федеральным. При этом применение возможно лишь в случае, установленном региональным законодателем. В то же время, учитывая гарантии судебной защиты (статьи 92-104 Конституции ФРГ), граждане могут воспользоваться вспомогательными конструкциями: иск «*sui generis*», т.е. инцидентная проверка или косвенный нормоконтроль, применяемый в отношении отдельных актов органов исполнительной власти. Это связано с тем, что в отношении ведомственного правотворчества всегда возникает вопрос о его правовой природе и нормативном правовом характере, а следовательно, самой возможности быть предметом нормоконтроля⁴⁵. Однако в контексте настоящего исследования этот вопрос не рассматривается и подлежит самостоятельному изучению. При этом следует отметить, что проводя соотношение, с одной стороны, схожих, а с другой – разных подходов, необходимо понимать следующее: каждый из них формировался в особых исторических условиях и тем самым отражает специфику «своего» государственного устройства. Однако сколь различными ни были подходы в названных государствах, так или иначе, все они объединены общей идеей –

⁴⁵ Михайлова К.А. Проблемы определения предмета нормоконтроля в контексте сравнительно-правового исследования // Административное и муниципальное право. 2011. № 2 (38). С. 78.

закрепление возможности судебного нормоконтроля за подзаконными нормативными актами в целях обеспечения устойчивого и непротиворечивого регулирования общественных отношений, направленных на благополучную жизнедеятельность человека и гражданина.

Нормоконтроль в отечественной правовой системе в текущих условиях, по основным параметрам коррелирует вышеуказанным примерам, хотя достигнуть такого уровня удалось непросто и в течение длительного периода. Вплоть до революционного 1917 года отдельный судебный орган, который специализировался бы на вопросах надзора за функционированием властных структур, в Российской империи отсутствовал. С приходом советской власти ситуация не изменилась. Советская идеология вместе с классовыми противоречиями не допускала саму возможность каких бы то ни было судебных споров между народом и государственными органами, а значимость законов не могла соперничать с актами правительства и партийных (коммунистических) организаций⁴⁶.

Формально Верховный Суд СССР в соответствии с Конституцией СССР 1924 года был вправе давать заключения и вносить представления в адрес Президиума ЦИК СССР, если эти вопросы не были связаны с законами и актами Съезда Советов и ЦИК СССР. Однако масштабы и формы подобной компетенции не позволяют оценить эту деятельность как надзорную, а тем более как конституционный судебный надзор. В лучшем случае функцию высшего органа судебной власти СССР можно охарактеризовать как консультативную⁴⁷.

И только с приходом девяностых годов прошлого века закон начинает приобретать полновесное значение в правовой системе страны, его юридическая сила становится неоспоримой, а к актам исполнительных органов предъявляется требование строгого соответствия закону. Объективно начинает ощущаться острая потребность в самостоятельном

⁴⁶ См.: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных правовых актов. Екатеринбург, 2005. С. 19.

⁴⁷ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 40.

органе конституционного контроля. Впервые в данном качестве выступил Комитет конституционного надзора СССР, пусть и недолго просуществовавший и принимавший решения, обладавшие отнюдь не полноценной юридической силой. Правовой основой для учреждения этого по сути квазисудебного органа стали положения союзного Закона от 23 декабря 1989 года «О конституционном надзоре в СССР»⁴⁸, статья десятая которого была посвящена компетенции. Комитет занимался делами о соответствии союзной Конституции проектов законов и иных актов, рассматривавшихся Съездом народных депутатов страны, собственно законов и иных актов, уже принятых тем же законодательным органом, конституций республик, входивших в состав СССР. Выводы Комитета о противоречии предмета контроля Конституции СССР не приостанавливали действие соответствующего нормативного акта, хотя и могли быть представлены в виде заключения в законотворческий орган. На то существовала отдельная оговорка в статье 19 указанного Закона СССР. Необязательность заключений Комитета следовала также из права Съезда народных депутатов отклонить его квалифицированным большинством в две трети от всего депутатского состава.

Надзорные функции Комитета распространялись также на акты (в том числе законы), принимавшиеся Верховным Советом Союза ССР, постановления его палат (Совета Союза и Совета Национальностей), указы и постановления Президиума Верховного Совета, распоряжения его Председателя, законы республик, акты правительства – Совета Министров СССР, международные договоры и иные обязательства СССР и его субъектов. Проверить на соответствие Конституции и законам страны Комитет мог и руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР. По данному уровню законодательства заключение о противоречии Конституции СССР или закону СССР уже имело обязательную юридическую

⁴⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

силу и приостанавливало действие акта полностью или в части. Если же констатировалось нарушение прав и свобод, закрепленных в Конституции СССР и в международных актах, участником которого является СССР, то такой акт терял свою юридическую силу с момента принятия соответствующего заключения, о чем прямо говорилось в статье 21 Закона «О конституционном надзоре в СССР». Тем самым был ознаменован начальный этап на пути к полноценному судебному конституционному нормоконтролю и «...первый, пусть и небольшой, еще непоследовательный шаг к созданию в нашей стране специализированного органа правовой охраны Конституции»⁴⁹.

Истинным воплощением высокого профессионализма в деятельности Комитета стало руководство его работой доктором юридических наук, профессором С.С. Алексеевым. Будучи выдающимся ученым, он с декабря 1989 года стал его бессменным председателем вплоть до фактического окончания функционирования. Кроме председателя в состав Комитета входили заместитель и два с половиной десятка членов, специализировавшийся в праве и политике.

За весь период работы (с 16 мая 1990 года) данный орган издал более 40 актов. Если говорить о заключениях о несоответствии проверяемого акта Конституции СССР, то их насчитывается восемнадцать. Двенадцать раз неконституционные акты признавались утратившими силу, дважды действие актов приостанавливалось⁵⁰. Необходимо отметить, что идея создания Комитета конституционного надзора РСФСР так и не была реализована, как не получило надлежащего развития на закате существования СССР такое направление нормоконтрольной деятельности как проверка нормативных актов на соответствие закону.

⁴⁹ Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 45.

⁵⁰ Там же.

Беловежские соглашения, оформленные в декабре 1991 года, положили конец и стране в целом, и ее конституционному надзору, хотя отсутствует специальное решение о прекращении работы Комитета конституционного надзора СССР.

Тем не менее, институт судебного конституционного надзора свое развитие продолжил, подтверждением чему является учреждение Конституционного Суда РСФСР в соответствии с Законом РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁵¹. Специальный закон о Конституционном Суде РСФСР был принят в первоначальном варианте 6 мая 1991 года, а пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР утвердил его в новой редакции 12 июля 1991 года⁵².

Важно, что Конституционный Суд не только был включен в судебную систему страны в статусе высшего органа конституционного контроля и надзора, но и обрел реальную самостоятельность и независимость. Получил законодательное закрепление уникальный процессуальный порядок, именуемый конституционным судопроизводством.

На Конституционный Суд были возложены полномочия по установлению конституционности в рамках правовой системы РСФСР применительно к не вступившим в силу международным актам, а также законам и подзаконным нормативным документам (осуществляя тем самым предварительный судебный нормоконтроль); правоприменительной практики. Действия и решения Президента РСФСР и других высших должностных лиц, международных договоров, вступивших в силу, оценивались в форме заключений⁵³.

Согласно статьям 50, 65 и части 3 статьи 73 того же Закона имеющее окончательный характер решение о признании акта противоречащим

⁵¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

⁵² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

⁵³ Статьи 57 и 74 Закона РСФСР от 12 июля 1991 года № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР».

Конституции влекло за собой его недействительность и невозможность исполнения, а также порождало обязанность устранения нарушений правового статуса личности органом, принявшим проверенный таким образом акт.

И без того широкие полномочия Конституционного Суда РСФСР были еще более расширены с принятием Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»⁵⁴. На основании данного нормативного акта орган конституционной юстиции получил обширные права проверки не только актов разного уровня, включая ненормативные, но также и иные решения органов и должностных лиц. Допустимыми были признаны проверки договоров между субъектами Федерации, разрешение спора о компетенции между органами публичного управления. Уникальным было установление на основании статьи 165.1 конституционности политических партий, что даже в современных реалиях не имеет аналогов.

Конституционный кризис октября 1993 года в значительной степени повлиял на развитие судебного конституционного контроля⁵⁵. Своим Указом от 7 октября 1993 года № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» Президент Б.Н. Ельцин попытался открыто нивелировать роль Конституционного Суда в политической борьбе, который, по его мнению, оказавшись в упадке, подталкивал Россию к внутреннему вооруженному конфликту. Указ Президента корреспондировал решению Конституционного Суда о признании противоречащим Конституции Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым было прекращено осуществление законодательной, распорядительной и

⁵⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 20. Ст. 1084.

⁵⁵ См. подробнее о противостоянии Президента РСФСР и Парламента: Митюков М.А. К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 134-139.

контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации⁵⁶.

Возникла реальная угроза упразднения высшего государственного органа конституционной юстиции⁵⁷. В июле 1993 года особым предметом обсуждения Рабочей группы Конституционного Сопровождения была дальнейшая судьба осуществления конституционного контроля в стране и ее отражение в новом акте высшей юридической силы. Так, на повестке дня стояла возможность выполнения соответствующих функций Верховным Судом Российской Федерации с формированием в его составе Конституционной коллегии. Другим вариантом было формирование Высшего судебного присутствия, включающего в свой состав председателей высших судебных органов, их первых заместителей и трех федеральных судей⁵⁸.

Несмотря на многообразие мнений, противоборство и противодействие друг другу различных политических институций, в тексте Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, сохранился Конституционный Суд Российской Федерации как высший орган конституционной юстиции. Данный орган до сих пор остается в качестве высшего субъекта конституционного контроля в стране.

В развитие главы 7 Конституции России уже 21 июля 1994 года принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵⁹. Безусловно, поменялось большое количество норм об организации деятельности данного органа, он прямо не характеризовался в качестве высшего, хотя фактически таковым остался, однако осталось в силе ключевое предназначение – гарант конституционности в России. Также к вышеуказанному добавлен особый статус Конституционного Суда как

⁵⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3921; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6.

⁵⁷ См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 116-117.

⁵⁸ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 55; Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 118.

⁵⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

высшего органа государственной власти, имеющего определенную нишу в системе разделения властей по статьям 10 и 11 Конституции Российской Федерации. При этом такая особая роль выражалась в полномочии разрешения спора о компетенции, в том числе иных высших органов государственной власти, что определенным образом возвышает положение данного субъекта конституционного права в конкретных сферах по отношению к иным конкретным акторам.

Таким образом, организационно-правовые формы конституционной юрисдикции в Российской Федерации восприняли основные элементы европейской системы судебного конституционного контроля и надзора.

Наиболее близкой к отечественной модели анализируемого института в этом отношении является организация конституционного правосудия в ФРГ, где действует аналогичный орган государственной власти. В сущности, он рассматривает такие же дела – по запросам органов власти, включая споры о компетенции, на основании обращений граждан и т.д. Отличительной особенностью можно выделить вынесение обвинения одной из палат парламента в отношении президента страны или судьи на предмет нарушения положений Основного Закона⁶⁰. С точки зрения особенностей государственного устройства России и Германии, которое как в той, так и в другой стране является федеративным, такое сходство вполне оправдано.

Как можно заметить, универсальный подход к законодательному оформлению механизма судебного конституционного контроля и надзора отсутствует; обособление отдельных моделей этого надзора во многом условно, т.к. все большее развитие получают смешанные типы организации конституционной юрисдикции (например, в Португалии задачами обеспечения верховенства Конституции занимаются как специализированный орган, так и суды общей юрисдикции⁶¹).

⁶⁰ Судебные системы европейских стран: справочник. М., 2002. С. 73-74.

⁶¹ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 17.

Строго говоря, правовая защита конституции – это задача не только судебных, но и других государственных органов и должностных лиц. Глава государства, парламент, правительство, судебная система, органы прокуратуры и другие государственные органы различного уровня имеют характерный для них круг контрольно-надзорных полномочий, с помощью которого так или иначе содержание принимаемых правовых актов и действий проверяется на предмет их соответствия конституции. Принимаются определенные меры, направленные на обеспечение верховенства Основного Закона государства.

Однако для большинства этих органов конституционный контроль далеко не основная функция. Кроме того, их деятельность сама по себе во многом является политизированной, а потому выступает объектом специальной разновидности конституционного контроля, который осуществляется судами. Как убеждает почти вековой опыт его существования, централизованный конституционный контроль, как никакой другой институт, дисциплинирует публичную власть, сдерживая авторитарные угрозы, гнездящиеся и в самой сути исполнительной власти, и в доктрине верховенства парламента, и в идее народного суверенитета как таковой⁶².

В своем истинном предназначении судебный конституционный нормоконтроль предполагает прежде всего правовой характер, исключая приверженность политике⁶³. Возможность проверки подзаконных актов на соответствие иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу суды получили только после принятия Конституции РФ 1993 года, что позволило судебной власти занять полноценное положение в единой системе органов государственной власти при сохранении статуса самостоятельной и

⁶² Карцов А.С. Высшая защита Основного Закона (конституционный нормоконтроль в государствах – участниках МПА СНГ). СПб., 2019. С. 81.

⁶³ Бернам У. Указ. соч. С. 532.

независимой ветви⁶⁴. При этом сама сущность судебного нормоконтроля может быть раскрыта только через научное и практическое понимание особенностей конституционного контроля и надзора как комплексного правового явления, предварившего окончательное становление данного правового института.

Вопрос о понятии судебного нормоконтроля в юридической литературе, с одной стороны, никогда не стоял особенно остро, но с другой – широко не освещался, и чаще всего имел значение в исследовании некоторых видов нормоконтроля⁶⁵. Часть ученых вообще не видит в данном случае каких-либо разногласий⁶⁶.

По мнению О.Е. Глотовой, нормоконтроль есть ничто иное как определенная законом процедура, связанная с проверкой и оценкой, т.е. с юридическим анализом содержания одних правовых норм на соответствие положениям других⁶⁷.

До вступления в силу КАС РФ понятие судебного нормоконтроля рассматривалось отдельно в рамках конституционного права, гражданского процессуального права, арбитражного процессуального права. Например, Р.В. Зайцев применительно ко второму характеризовал нормоконтроль как оценку соответствия нормативных актов меньшей юридической силы большим⁶⁸. Похожей позиции придерживался Д.Н. Бахрах⁶⁹. В.В. Ярков подчеркивал, что нормоконтроль заключается в проверке соответствия оспариваемого нормативного акта вышестоящим по иерархии нормативным

⁶⁴ Лебедев В.М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 2.

⁶⁵ Лебедев В.М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 2; Жилин Г.А. Полномочия судов: порядок определения // ЭЖ-Юрист. 2004. № 42. С. 3; Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 17-19; Чаптыков А.В. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 4. С. 7-11.

⁶⁶ См.: Бурков А.Л. Указ. соч. С. 12.

⁶⁷ Глотова О.Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля // Право и политика. 2002. № 6. С. 4.

⁶⁸ Зайцев Р.В. Виды судебного нормоконтроля // Российский судья. 2003. № 4. С. 4.

⁶⁹ Бахрах Д.Н. Понятие нормативного правового акта и практика Верховного Суда РФ // Законодательство. 2004. Ноябрь. Спецвыпуск. С. 35-36.

актам⁷⁰. Нормоконтроль может восприниматься в качестве проявления государственной власти, по мнению Н. Ельцова, при этом должны осуществляться контрольные мероприятия уполномоченными на то органами публичного управления также в части соответствия нормативных актов друг другу в иерархии, выстроенной по их юридической силе, охватывая в том числе документы международного масштаба⁷¹. Е.К. Замотаева отмечает, что нередко предметом судебного рассмотрения при осуществлении непосредственной и смешанных форм нормоконтроля выступают акты, которые могут сочетать как нормативные, так и ненормативные элементы, и в этом случае правильнее было бы говорить о проверке законности не столько нормативных актов, сколько правовых норм или положений нормативно-правового характера⁷². Как отмечает ряд других исследователей, нельзя не учитывать гарантирующую функцию суда, при помощи которой происходит фактическая реализация контролирующей функции в отношении нормотворчества, осуществляемого двумя другими ветвями власти⁷³. Кроме того, на фоне развернувшейся научной дискуссии, касающейся разграничения компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции в сфере проверки конституционности (законности) нормативных правовых актов различного уровня, вопрос о понятии и сущности нормоконтроля не выглядит таким уж бесспорным.

В широком смысле под судебным нормоконтролем понимается деятельность судов различных инстанций по проверке законности решений властных органов. Суды, как правило, решают при этом вопросы соответствия правовых актов (как нормативных, так и ненормативных) другим правовым актам, которые имеют большую юридическую силу. По

⁷⁰ Гражданский процесс: учебник / отв. ред. В.В. Ярков М., 2004. С. 446.

⁷¹ Ельцов Н. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.

⁷² См.: Замотаева Е.К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2005. С. 17.

⁷³ Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: монография. СПб., 2009. С. 18-19; Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2010. С. 18.

мнению Т. Паршиной, государственный контроль может проявляться в разнообразных формах, одной из которых является нормоконтроль. Сущность данного института заключается в проверке нормативных правовых актов на предмет соответствия предъявляемых к ним требований. Особый статус нормоконтролю придает специальная процедура реализации, прописанная в федеральном законодательстве⁷⁴.

Как видим, ключевой отличительной чертой нормоконтроля с позиции многих исследователей данного вопроса является установление соответствия норм, содержащихся в актах нижестоящего уровня в иерархии таких документов по юридической силе, нормам, содержащимся в актах вышестоящего порядка.

Такой подход вполне оправдан с позиции буквального толкования процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения дел соответствующей категории (как ранее закрепленной в главах 24 и 25 ГПК РФ⁷⁵, так и в ныне действующей главе 21 КАС РФ)⁷⁶.

В указанном значении судебный нормоконтроль в концентрированном виде вбирает в себя основные сдерживающие факторы в отношении деятельности органов законодательной и исполнительной власти, которые реализуются через систему судебных органов. Причем набор полномочий судов и их контролирующая деятельность не исходят от них самих, а устанавливаются государством на уровне Основного Закона (Конституции) и принимаемых в соответствии с конституционными положениями законов. Соответственно, все административные акты (в данном контексте подзаконные нормативно-правовые акты), в том числе принятые конкретными органами власти в пределах их полномочий, независимо от области применения, специфики уровня, должны подлежать судебному

⁷⁴ Паршина Т. Понятие и виды судебного контроля за законностью правовых актов (общеправовой аспект) // Российский судья. 2006. № 3.

⁷⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст.4532.

⁷⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 22-ФЗ // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2023).

контролю с целью предупреждения административного произвола, защиты законных интересов человека и гражданина в случае возникновения административно-правового спора⁷⁷.

Реализуемый в особых процессуальных формах судебный нормоконтроль своим объектом имеет правовой акт, принятый органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим и представляющий собой внешнее выражение воли государства в лице его органов и уполномоченных должностных лиц, направленной на регулирование общественных отношений и достижение определенного юридического результата.

Требования закона в отношении правотворческой деятельности и осуществляющих ее субъектов сводятся к тому, что принятие правовых актов:

во-первых, должно находиться в пределах компетенции властного органа или должностного лица;

во-вторых, должно соответствовать установленным формам;

в-третьих, предполагает необходимость строгого контроля за содержанием этих актов (в частности, на предмет его соответствия основным правам и свободам человека и гражданина, а также положениям иных актов, имеющих большую юридическую силу);

в-четвертых, должно осуществляться согласно установленной процедуре издания.

Проверяя выполнение вышеуказанных требований применительно к правовому акту, ставшему предметом судебного разбирательства в конкретном деле, суды, в конечном итоге, решают вопрос о его законности и дальнейшей судьбе, имея при этом право лишить ущербный объект контроля юридической силы, приостановить его действие либо признать

⁷⁷ Зеленцов А.Б. Законные интересы в сфере публичного управления: понятие и правовая защита. // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2009. №5 . С. 44.

недействительным. Соответственно, представляется целесообразным отметить еще как минимум две черты (признака) судебного нормоконтроля. А именно нормоконтрольная деятельность включает в себя не только формальное соотношение нормативных актов по юридической силе, но и учет их содержания с соответствующим толкованием в контексте существующих в государстве общественных отношений и правовой системы в целом, ибо не всегда формальное нахождение одного акта на нижестоящей ступени и противоречие его вышестоящему говорит о его незаконности⁷⁸. И, наконец, судебный нормоконтроль – это специфический вид судебной деятельности (судебного процесса), который имеет особые субъекты, сроки и правила производства. Следовательно, исходя из рассмотренных положений и понимания сущности судебного нормоконтроля, может быть предложено следующее его определение. *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 Федерации, ее субъектами и органами местного самоуправления в целях защиты конституционных прав и свобод личности.*

Соответственно, приведенный анализ и авторское определение подчеркивает основополагающие признаки судебного нормоконтроля и позволяет охарактеризовать его не просто как функцию, посредством которой суд дает оценку правовым актам, принимаемым другими ветвями власти, но и как функцию по дисквалификации дефектных актов в целях защиты субъективных прав и свобод человека и гражданина.

⁷⁸ Так, например, законы субъектов Российской Федерации по вопросам исключительной компетенции субъекта Российской Федерации (в соответствии со статьей 73 Конституции РФ) не будут подлежать отмене в случае противоречия федеральному закону в этой же сфере.

Фундаментальное значение в данной дефиниции имеет направленность деятельности как Конституционного Суда России, так и судов общей юрисдикции на защиту именно конституционных прав и свобод граждан как основы правового статуса личности. По этой причине акцент в проведенном исследовании сделан на защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Основном Законе государства, как на одном из важнейших элементов сущности судебного нормоконтроля в современных условиях развития государства и общества.

Отталкиваясь от выявленных особенностей судебного нормоконтроля в широком смысле, можно перейти к рассуждениям о данном правовом институте в узком значении и сконцентрировать внимание на признаке, представляющем собой *деятельность судов, заключающуюся в проверке соответствия между нормативным актом (нормой права), имеющим меньшую юридическую силу, и нормативным актом (нормой права) большей юридической силы.*

Объектом контроля здесь выступает правовой акт нормативного характера либо норма права. В общей теории права под нормой права (юридической нормой) понимается общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания, направленное на регулирование общественных отношений⁷⁹.

Что касается определения понятия нормативного акта, то отечественная судебная практика рассмотрения дел о нормоконтроле уже долгое время исходит из положений пункта 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону»⁸⁰, которые утратили свою актуальность, но позже по сути были повторены в пункте 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

⁷⁹ Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. 2-е изд. М., 2006. С. 399.

⁸⁰ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 7.

от 20 января 2003 года № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁸¹, которое постигла та же участь. В настоящее время следует ссылаться на пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁸².

Согласно этим разъяснениям, за столь длительный срок не претерпевшим существенных изменений, нормативный правовой акт – это изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные этим актом⁸³.

Естественно, что вышеупомянутые признаки нормативности может иметь не только закон, принятый высшим федеральным органом законодательной власти либо представительным органом субъекта Федерации, но и Указ Президента России, постановление Правительства России, приказ федерального министерства, акт, издаваемый главой исполнительной власти субъекта Федерации и т.д.

Однако при всей ясности в определении объекта судебного нормоконтроля возникает одна из самых острых правовых проблем, тесно связанная с особенностями организации системы судебной власти в России.

Предваряя ее постановку, следует согласиться с мнением Г.А. Гаджиева и А.Г. Гаджиева о том, что судебный нормоконтроль невозможно

⁸¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

⁸² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

⁸³ Там же.

представить без установленного материальным и процессуальным законодательством порядка деятельности суда, проверяющего законность правовых норм⁸⁴.

Таковую деятельность в Российской Федерации осуществляют:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- конституционные (уставные) суды субъектов Федерации (упразднены с 1 января 2023 года);
- федеральные суды общей юрисдикции в порядке производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (глава 21 КАС РФ), если оспаривание таких актов не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов.

Соответственно, отмеченное выше позволяет говорить о двух ключевых видах судебного нормоконтроля: 1) конституционном нормоконтроле (Конституционный Суд России и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (до момента их упразднения)) и 2) административном нормоконтроле (федеральные суды общей юрисдикции).

Нельзя не согласиться с тем, что юрисдикция Конституционного Суда Российской Федерации при разрешении дел о судебном нормоконтроле имеет определяющее значение. Ее содержание практически полностью сводится к разрешению вопросов судебного нормоконтроля: о соответствии Конституции федеральных законов, иных нормативных актов, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления и т.д.

Конституционный Суд, делая в своих решениях выводы о соответствии либо несоответствии Конституции федеральных законов, во многом задает вектор развития всей системы органов судебной власти, которые при осуществлении правосудия обязаны руководствоваться этими законами.

⁸⁴ Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Общие принципы судебного нормоконтроля. М., 2006. С. 5.

Но если прерогатива Конституционного Суда в оценке закона на соответствие Конституции не подлежит сомнению, то насколько правомерно выведение за пределы его компетенции проверки законности подзаконных нормативных актов отдельных высших органов государственной власти России (Президента, Правительства)?

Существует точка зрения, согласно которой Конституционный Суд Российской Федерации призван заниматься проверкой на соответствие Конституции исключительно законов, не имея права вторгаться в компетенцию других судебных органов.

Здесь имеется в виду отнесение к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, возглавляющего систему судов общей юрисдикции, споров о состоятельности положений нормативных правовых актов Президента, Правительства и иных органов государственной власти Российской Федерации в рамках названного нами второго вида судебного нормоконтроля – административного нормоконтроля.

В частности, К.А. Сасов считает, что «если другие судебные органы защищают права граждан от неправовых (незаконных) ненормативных и нормативных актов подзаконного уровня, Конституционный Суд уполномочен лишать юридической силы нормы закона, не соответствующие Конституции Российской Федерации»⁸⁵.

Такая позиция стала во многом следствием, с одной стороны, тех тенденций (в основном политического, а не правового порядка), которые в период кризиса государственной власти 1993 года предопределили значительные изменения в статусе и компетенции Конституционного Суда Российской Федерации: круг нормативных актов, не только конституционность, но и по существу законность которых он был вправе проверить в соответствии с Законом «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 года, значительно сузился, что нашло отражение как в Конституции

⁸⁵ Сасов К.А. Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. С. 25-30.

России 1993 года, так и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 года⁸⁶, а с другой стороны, в результате исключительно последовательной реформы по выведению категории дел об оспаривании нормативных правовых актов из сферы гражданского и арбитражного процесса и закрепление исключительно в сфере административного процесса, что подтверждается принятием Кодекса административного судопроизводства России в 2015 году.

В то же время наличие у Верховного Суда Российской Федерации вышеупомянутых полномочий в отношении подзаконных нормативных актов высших органов государственной власти выливается в проблему «совместной компетенции» в сфере нормоконтроля, поскольку, разрешая такой спор, суд неизбежно задается вопросом о том, согласуется ли, к примеру, издание соответствующих нормативных актов с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением полномочий между органами государственной власти, т.е. так или иначе осуществляет проверку конституционности этого акта⁸⁷.

Вряд ли возможно говорить о совершенстве судебной системы при таком положении, которое нередко приводит к взаимоисключающим и противоречивым решениям высших судебных инстанций.

Поэтому в контексте анализа сущности судебного нормоконтроля уместно акцентировать внимание на необходимости создания специализированного судебного органа либо на более четкой специализации в рамках существующей судебной системы, более подробно об этом аспекте речь пойдет ниже.

Важный этап в изучении судебного нормоконтроля как правового явления – разграничение его по видам в соответствии с определенными признаками, поскольку применение классификации как общенаучного

⁸⁶ Митюков М.А. К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 145-146.

⁸⁷ См.: Брежнев О.В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения // Журнал российского права. 2006. № 6.

метода исследования во многих случаях позволяет уяснить неочевидные, но оттого не менее важные как в теоретическом, так и в практическом значении особенности анализируемого объекта.

Из всех возможных классификаций наиболее практико-ориентированной, по обоснованному мнению таких ученых-правоведов как В.Н. Витрук и Г.А. Жилин, является разграничение нормоконтроля на абстрактный и конкретный (в зависимости от формы и порядка осуществления)⁸⁸.

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», абстрактный нормоконтроль представляет собой анализ конституционности нормативного правового акта в отрыве от какого-либо конкретного дела, когда осуществляется оценка самого текста документа, который гипотетически мог никогда не применяться на практике.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» дано определение конкретному нормоконтролю, который, соответственно, привязан к разрешению имеющего место спора. Его разрешение напрямую зависит от результатов проведения такого рода судебной проверки.

⁸⁸ Жилин Г.А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы: монография. М., 2010. С. 442; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 2010. С. 57-58.

Возможен другой вариант, при котором решается вопрос принципиального применения проверяемого акта к спорным правоотношениям.

Современная доктрина выработала несколько иные подходы к терминологии классификационных элементов нормоконтроля, включающих такие категории, как «прямой» и «косвенный», «непосредственный» и «опосредованный», даже – «целевой» и «инцидентный».

О непосредственном контроле в большинстве случаев и идет речь при рассмотрении нормоконтроля, поскольку он предполагает проверку соответствия нижестоящего нормативного документа вышестоящему в общей системной иерархии источников права. Для ее инициирования должно поступить соответствующее обращение от компетентного субъекта. Теория косвенного судебного контроля была разработана в советском гражданском процессуальном праве. Ее основоположником считают А.Т. Боннера. При этом данная теория, которой как в советском, так и в современном праве, по мнению некоторых ученых, не уделялось достаточного внимания, касалась исключительно косвенного нормоконтроля за подзаконными нормативными правовыми актами⁸⁹. Опосредованный предполагает проверку с той же целью, но на основании выявленного несоответствия в ходе разрешения другого дела, если такая возможность подсудна соответствующему органу юстиции. В данном случае опосредованный нормоконтроль представляется дополнительной нагрузкой на судебную систему, необязательным, но необходимым для общей системы отечественного права. При этом сам по себе данный вид контрольной деятельности несистемен, в отличие от непосредственного, направленного на постоянное приведение в соответствие нижестоящих нормативных документов вышестоящим. Также следует подчеркнуть, что ход такой работы имеет самостоятельную судебную форму, предполагает абстрактные цели, т.к. возможно, что результаты так и не будут применены на практике. Опосредованный нормоконтроль важен в данном

⁸⁹ Васильева А.Ф. Косвенный судебный контроль законности административных актов. // Вестник гражданского процесса. 2021. №3. Т. 11. С. 264.

конкретном деле, которое уже рассматривается⁹⁰. Однако, несмотря на все разнообразие терминов при классификации нормоконтроля, представляется верной точка зрения О.А. Бека, который указывает на то, что по своему содержанию все приводимые в литературе пары терминов обозначают одни и те же правовые явления⁹¹.

Другим из наиболее часто встречающихся в научной литературе критериев разграничения судебного нормоконтроля по видам являются стадии правотворческого процесса или время осуществления, в зависимости от чего выделяют предварительный (предупредительный, первичный) и последующий (репрессивный) контроль⁹². Для предварительного контроля характерна проверка нормативного акта до вступления его в законную силу, на стадии рассмотрения закона в парламенте или перед подписанием и промульгацией президентом (как, например, во Франции согласно ее Конституции 1958 года⁹³), а для последующего – проверка, которая имеет место после вступления в силу нормативного акта.

Для стран с американской моделью конституционной юрисдикции характерно применение только последующего контроля, для европейской модели – преимущественно последующего, а в определенных случаях – предварительного⁹⁴.

В судебной системе Российской Федерации нормоконтроль является в основном последующим, хотя встречаются также элементы предварительного. В последнем случае в качестве примера можно привести положения пункта «г» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не

⁹⁰ Евлоев И.С. Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. №5. С. 25-26.

⁹¹ Бек О.А. Указ. соч. С. 13.

⁹² Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учебное пособие. М., 2010. С. 56.

⁹³ Несмеянова С.Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: Проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004. С. 39.

⁹⁴ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 26.

вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Кроме того, в силу пункта «а» части 5.1 той же статьи, введенной в действие Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, к предварительному нормоконтролю возможно отнести проверку Конституционным Судом России проектов перечисленных в данной норме законов по запросу Президента Российской Федерации.

Если говорить о соотношении первой и второй из названных разновидностей классификации судебного нормоконтроля, то конкретный контроль возможен лишь в виде последующего, тогда как абстрактный может быть также и предварительным.

По содержанию судебный нормоконтроль бывает формальным и материальным. Первый предполагает проверку обоснованности принятия акта с точки зрения установленной компетенции соответствующего субъекта правотворческой деятельности. Материальный нацелен на оценку соответствия содержания документа вышестоящим нормативным правовым актам в их системной иерархии.

С практической точки зрения представляет интерес эволюция понимания вопроса о том, должны ли суды общей юрисдикции в ходе производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществлять не только материальный, но и формальный нормоконтроль. С одной стороны, изначально, как было предусмотрено еще в главе 24 ГПК РФ в 2002 году и как следовало из буквального толкования части 1 статьи 251 ГПК РФ, предметом судебного разбирательства по таким делам может быть принятый и опубликованный в установленном порядке нормативный правовой акт органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, что, казалось бы, не предполагает необходимость проверки процедуры принятия и обнародования

(опубликования) такого акта, поскольку нарушение этой процедуры будет означать невозможность рассмотрения дела в порядке главы 24 ГПК РФ.

Согласно определению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 58-О «По жалобе гражданина Смердова Сергея Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁹⁵ сформулирован подход, согласно которому суд не может отказать или возратить заявление об оспаривании нормативного акта, не вступившего в законную силу, но потенциально способного после такого юридического факта нарушить его конституционные права или законные интересы. В развитие данного положения было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»⁹⁶, где в пункте 17 было дано расширительное толкование статьи 251 ГПК РФ и указана необходимость не только материальной, но формальной проверки.

Наконец, восприняв позицию Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, судебной практики и теоретические изыскания по этому вопросу, часть 8 статьи 213 КАС РФ формулирует правило, согласно которому в процессе оценки оспариваемого нормативного правового акта суду необходимо четко установить следующие обстоятельства: имеет ли место факт нарушения прав действием данного документа; выполнены ли требования относительно процедурных аспектов правомочности субъекта правотворческой деятельности, издавшего данный акт; соблюдены ли форма и вид оспариваемого нормативного акта; не нарушен ли нормотворческий процесс, включая обнародование, введение в

⁹⁵ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

⁹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2023).

действие и пр., а также соответствует ли этот нормативный акт иным нормативным актам, которые в иерархии по юридической силе находятся выше.

Соответственно, можно говорить о том, что в настоящее время законодательство в рамках административного судебного нормоконтроля предполагает максимально полный как материальный, так и формальный нормоконтроль.

По месту осуществления различают внутренний и внешний контроль. Внутренний контроль проводится органом, издавшим тот или иной нормативный акт, а внешний – иным уполномоченным органом.

В зависимости от правовых последствий различают консультативный и постановляющий нормоконтроль. Если при вынесении постановляющего решения его общеобязательное значение не может вызывать сомнений (например, в случае признания органом конституционного контроля нормативного акта противоречащим конституции и утратившим юридическую силу с момента его издания либо с момента принятия решения о его неконституционности), то используемый в отдельных регионах США, Финляндии, Швеции, Австралии в целом⁹⁷ конституционный контроль заключается в формулировании и изложении позиции, имеющей рекомендательный характер. Необходимость такой консультации может быть обусловлена неопределенностью на тех или иных этапах проходящего судебного процесса или в ходе правотворческой деятельности. Указанная характеристика вынесенного судебного решения не влечет за собой ограничения прав компетентного органа публичного управления.

Критерием разграничения судебного нормоконтроля на факультативный и обязательный служит зависимость проверки нормативного акта от чьей-либо воли. Если рассмотрение соответствующего вопроса в компетентном органе основано на обращении заинтересованного в этом

⁹⁷ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 43.

субъекта, обладающего правом подачи такого обращения, то нормоконтроль является факультативным. Проверка акта, для осуществления которой не требуется просьба заинтересованного лица, представляет собой обязательный нормоконтроль. В качестве примера последнего можно привести обязательное обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации международного договора о принятии в состав Российской Федерации иностранного государства в качестве ее нового субъекта, что предусмотрено Федеральным конституционным законом от 4 марта 1998 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁹⁸. В основном же Конституционный Суд Российской Федерации, согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации», осуществляет факультативный конституционный контроль.

С концептуальной точки зрения в зависимости и от процедуры проверки нормативных правовых актов, и от субъекта общепринято выделение конституционного нормоконтроля, относящегося к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (до 2023 года), процессуальной формой которого является конституционное судопроизводство, и административного судебного нормоконтроля, который на практике выражается в рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов в соответствии с положениями главы 21 КАС РФ судами общей юрисдикции. И если о конституционном нормоконтроле можно говорить как о завершенной и ясной с точки зрения законодательного оформления правовой форме, то административный судебный нормоконтроль, равно как и сфера его соотношения с конституционным,

⁹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

подвержен ряду проблем, более подробно о которых речь пойдет ниже. Чтобы уяснить причины такого несовершенства и найти пути решения возникающих вопросов (пути, связанные прежде всего с изменением действующего законодательства), важно проанализировать правовые основы судебного нормоконтроля в Российской Федерации, речь о которых пойдет в следующем параграфе.

Вместе с тем в дополнение к указанному выше следует обратить внимание на то, что особое значение в эволюции конституционного и общего судебного нормоконтроля имеет конституционная реформа 2020 года, которая предопределила активное развитие процесса конституционализации отечественного законодательства и правосудия, что подтверждается различными примерами судебной практики, отраженными в главе 2 и 3 настоящего исследования. Именно судебный нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, позволяет утверждать о том, что с каждым годом правосудие в Российской Федерации проходит углубленный процесс конституционализации, т.е. процесс правоприменительной деятельности судов и судей как публично-властного разрешения конкретных дел на основе конституционного правопонимания и в рамках конституционной дискреции⁹⁹.

В результате процесс осуществления конституционного нормоконтроля, до недавнего времени являвшийся исключительной привилегией Конституционного Суда, видоизменился в связи с постепенным вхождением в него судов общей юрисдикции, в целом сближением на этой основе данных звеньев судебной системы и приобретением высшим органом судебного конституционного контроля качественно новой роли применительно к их взаимодействию. Подтверждением сформулированной гипотезы служит ряд показательных изменений и дополнений в

⁹⁹ См.: Крусс В.И. Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. N 3. С. 79 - 87.

конституционные нормы, а также те новеллы, которые коснулись Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Во-первых, в соответствии с новой редакцией части 1 статьи 125 Основного Закона страны Конституционный Суд приобрел статус высшего органа судебного конституционного контроля, о чем ранее в данной норме не говорилось. Кроме того, аналогичным статусом Конституционный Суд России наделен в силу статьи 1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Во-вторых, измененная редакция той же части 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации зафиксировала уменьшение численности судей Конституционного Суда России с 19 до 11. При этом статистика свидетельствует о том, что нагрузка по поступающим обращениям сохраняется примерно на одном уровне: если в 2020 году в Конституционный Суд России поступило 12926 обращений, то в 2021 году – 11828, в 2022 году – 12933, в 2023 году – 12540, в 2024 году – 13528¹⁰⁰. Следовательно, в расчете на одного судью Конституционного Суда количество рассматриваемых обращений резко возросло, что объективно требует включения в систему конституционного нормоконтроля тех же судов общей юрисдикции с предоставлением им процессуальных полномочий по проверке на соответствие Основному Закону ряда нормативных актов уровня субъектов Российской Федерации или же муниципальных правовых актов, а что касается компетенции Верховного Суда Российской Федерации, то в данном аспекте в нее могут быть включены также и нормативные акты федерального уровня (например, акты федеральных органов исполнительной власти).

¹⁰⁰ Статистика по обращениям в Конституционный Суд РФ по годам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ksrf.ru/Petition/Statistics/by-year.php> (дата обращения: 08.07.2025).

В-третьих, законодатель предоставил Конституционному Суду России принципиально новые полномочия в отношении судов общей юрисдикции, имеющие характер контрольных и ставящие его в положение своеобразной «высшей конституционной кассационной инстанции» в общей процедуре рассмотрения конкретного дела. Данный тезис подтверждается в изменениях к подходу к праву на обращение в Конституционный Суд. Один из самых значимых критериев допустимости четко сформулирован в пункте 1 статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и заключается в неразрывной связи права на обращение с применением оспариваемого нормативного акта в конкретном деле. При этом изменены подходы к понятию «исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты»: под таковым понимается подача и последующее рассмотрение кассационной (либо в установленных случаях надзорной) жалобы с применением оспариваемого нормативного акта максимально высокой судебной инстанцией и отсутствие признаков полного устранения допущенных нарушений прав заявителя. Что очень важно, Конституционный Суд Российской Федерации может признать внутригосударственные средства судебной защиты исчерпанными также в случае, если сложившаяся правоприменительная практика суда, решение которого обычно исчерпывает внутригосударственные средства судебной защиты по соответствующей категории дел, или официальное толкование оспариваемого нормативного акта, данное в разъяснениях по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации, свидетельствует о том, что иное применение оспариваемого нормативного акта, чем имевшее место в конкретном деле, не предполагается (пункт 3 статьи 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Исключительным правом по обеспечению единообразного применения законодательства в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов пользуется Верховный Суд Российской Федерации (пункт 1 части 7 статьи 2

Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»), из чего следует, что высший орган судебного конституционного контроля полномочен скорректировать любые разъяснения судебной практики, сформулированные Верховным Судом Российской Федерации, и саму судебную практику по конкретным делам, исходя из общей задачи всеобщей конституционализации российского правосудия.

Наглядно новую роль Конституционного Суда Российской Федерации в отечественной судебной системе можно проиллюстрировать на примерах рассмотрения жалобы гражданина Ф.Б. Исхакова, связанного с проверкой конституционности статей 416 и 417 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Постановление от 16 декабря 2021 года № 53-П¹⁰¹), а также жалобы А.С. Карпунина об оспаривании конституционности пункта 3 части 1 статьи 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», части 2 статьи 64 и части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (Постановление от 29 апреля 2025 года № 18-П¹⁰²). Сущность итоговых выводов Конституционного Суда России в рамках указанных прецедентов заключалась в императивных предписаниях, адресованных судам общей юрисдикции, по пересмотру вынесенных по конкретным делам судебных актов в строгом соответствии с выявленным конституционно-правовым смыслом тех норм права, на основании которых они были постановлены.

Кроме того, нельзя не отметить, что законодатель наделил Конституционный Суд России ничем иным как процессуальным полномочием по применению полноценной «меры обеспечения» в виде

¹⁰¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2021 № 53-П «По делу о проверке конституционности статей 416 и 417 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ф.Б. Исхакова» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

¹⁰² Постановление Конституционного Суда РФ от 29.04.2025 N 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», части 2 статьи 64 и части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой А.С. Карпунина» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

приостановления исполнения судебного акта в случае принятия к производству конкретной жалобы, что исторически было присуще судам общей юрисдикции (часть 2 статьи 98 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

В-четвертых, конституционная реформа 2020 года в опережающем режиме максимально нивелировала негативные последствия, связанные с последующим выходом отечественной системы правосудия из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), что имело место в 2022 году. Более того, благодаря отказу от признания юридической силы решений ЕСПЧ Конституционный Суд Российской Федерации получил, как минимум, два очевидных и неоспоримых преимущества. Первое из них связано с обретением большей самостоятельности при осуществлении судебной власти, что не подлежит сомнению. Второе выражается в новом статусе высшего органа судебного конституционного контроля России как «суда справедливости». Применительно к последнему тезису уместно сказать, что окончательное решение Конституционного Суда России является не столько своеобразной «точкой» в конкретном деле, сколько влечет за собой целый ряд правовых последствий, способных скорректировать правоприменительную практику на основе традиционных конституционных ценностей Российского государства, имеющих прочные этические, религиозные и моральные основы. Данной мысли четко корреспондирует тот новый перечень оснований для безусловного пересмотра решений судов и иных органов, основанных на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными либо примененных в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении истолкованием, который закреплен в измененной редакции части 3 статьи 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Достаточно сказать, что такому пересмотру в

соответствии с пунктом 7 части 3 указанной статьи подлежат не только судебные акты, вынесенные в отношении заявителя, но и в отношении иных лиц при прямом указании об этом в постановлении Конституционного Суда, что являлось частым явлением в практике именно ЕСПЧ.

В-пятых, в своей совокупности новеллы конституционной реформы 2020 года, определившие эволюцию современного статуса Конституционного Суда Российской Федерации, значительно расширили его правовые возможности по временному нормативному регулированию в тех случаях, когда в ходе проверки конституционности нормативного правового акта выявляется несовершенство примененных законодателем формулировок. Такой недостаток во многих случаях препятствует адекватному уяснению смысла той или иной нормы, создает очевидные проблемы с применением ее на практике, в том числе для судов в ходе рассмотрения конкретных дел различных категорий. Используя предоставленные ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» соответствующие полномочия, Конституционный Суд при изложении решения разъясняет судам особенности правоприменения вплоть до устранения законодателем выявленных пробелов. В частности, в Постановлении от 12 ноября 2024 года № 51-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.1 и иных положений о подсудности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Подольского городского суда Московской области» Конституционный Суд России, признав не соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 3 части 1 статьи 30.1 КоАП РФ, одновременно обязал суды руководствоваться сформулированным им правилом подсудности по жалобам на не вступившие в силу постановления должностных лиц по делам об административных правонарушениях, заключающимся в рассмотрении такой жалобы судом по месту нахождения органа (должностного лица) впредь до внесения

законодателем необходимых изменений в обжалованную норму¹⁰³. Выполнение Конституционным Судом Российской Федерации по существу нормотворческих функций формирует новую важную цель в его деятельности и служит предпосылкой качественного перестроения взаимоотношений с судами общей юрисдикции.

Придание Конституционному Суду Российской Федерации характеристик высшей инстанции, обладающей контролируемыми полномочиями в отношении всех других звеньев отечественной судебной системы при осуществлении конституционного нормоконтроля – это одна из сторон наметившегося встречного процесса конвергенции позиций всех судов, так или иначе вовлеченных в процесс проверки нормативных актов на соответствие иным нормативным актам, имеющим большую юридическую силу.

В целом же на основании вышеизложенного необходимо сделать следующие выводы.

Первое. Определение природы нормоконтроля позволило выявить его отдельные черты, сущность и дать авторское определение понятию судебного нормоконтроля, под которым понимается *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*. Это, в свою очередь,

¹⁰³ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2024 года № 51-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.1 и иных положений о подсудности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Подольского городского суда Московской области» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

определяет судебный нормоконтроль как важный элемент современного правового и демократического государства.

Второе. Приведенная классификация судебного нормоконтроля обнаруживает практические проблемы (в частности, связанные с разграничением компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции), подлежащие разрешению.

Третье. Представлена краткая история формирования судебного нормоконтроля в мировой истории и его зарождение в России, что позволяет сделать вывод о том, что мы находимся еще лишь на этапе формирования данного института.

Четвертое. 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) в частности, которое произошло в результате внесения поправок в Основной Закон страны в 2020 году и связано с наделением высшего органа судебного конституционного контроля функциями «высшей конституционной кассационной инстанции», является очевидным следствием всеобщего процесса конституционализации, напрямую затронувшего отечественную систему правосудия. Также не вызывает сомнения необходимость дальнейшей конвергенции деятельности всех судов, включая унификацию правовых позиций в сфере судебного нормоконтроля Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Пятое. Судебный нормоконтроль как комплексный правовой институт и эффективный юридический инструмент, применяемый органами судебной власти, способен надлежащим образом корректировать действующую систему государственного управления, создавая гарантии прочной законности, устраняя дефекты правового регулирования в целях защиты

основ конституционного строя, прав и основных свобод человека и гражданина.

§ 1.2. Проблемы реализации законодательства о конституционном и общем судебном нормоконтроле в Российской Федерации

В соответствии с главой 7 Конституции Российской Федерации, а также статьей 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁰⁴ правосудие в России осуществляют конституционные суды, суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды. Все они в пределах своей компетенции призваны в той или иной мере осуществлять функцию судебного нормоконтроля.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 4 Постановления от 11 апреля 2000 года № 6-П, верховенство отечественного акта высшей юридической силы и общегосударственного законодательства выступает в качестве одной из важнейших основ конституционного строя России. Соответствующие нормативные правовые акты имеют своего рода самостоятельность в процессе их применения, что со стороны судебной системы гарантируется самой процедурой осуществления правосудия, имеющей конституционные основы.

Исходя из части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, на территории государства установлены пять видов судебного производства: конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное.

Из совокупности статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что высший орган конституционной юстиции компетентен в вопросах, связанных с конституционностью не вступивших в силу международных договоров, федеральных законов, а также актов федеральных и региональных органов государственной власти и

¹⁰⁴ Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

договоров между указанными субъектами правоотношений¹⁰⁵. Никакой другой субъект не вправе официально заниматься вышеописанной деятельностью и, соответственно, принимать решения, обязательные для исполнения иными лицами и органами.

Признание Конституционным Судом Российской Федерации какого-либо из названных актов либо его отдельных положений неконституционными влечет за собой утрату ими юридической силы. Если таковым признан международный договор, то он не подлежит введению в действие и применению¹⁰⁶.

Полномочия по проверке нормативных актов Конституционным Судом Российской Федерации на предмет соответствия отечественному акту высшей юридической силы означают придание данному судебному органу статуса основной судебной инстанции по защите публичных интересов¹⁰⁷.

Особой процессуальной формой нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации является конституционное судопроизводство, порядок которого закреплен в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». В рамках установленной процедуры осуществляется как абстрактный, так и конкретный нормоконтроль.

Вне связи с каким-либо конкретным делом проверку конституционности нормативного акта на основании части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, статьи 84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вправе инициировать Глава государства, любая из палат федерального парламента, включая возможность 1/5 их членов (сенаторов

¹⁰⁵ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁰⁶ Там же.

¹⁰⁷ Особенно это подчеркивается в связи с наличием у Конституционного Суда России и других полномочий, установленных статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», таких как разрешение споров о компетенции, толковании Конституции России, разрешение жалоб граждан и организаций и так далее. Однако в настоящем исследовании акцент сделан именно на полномочиях по проверке законодательства на соответствие Конституции России.

или депутатов) обратиться самостоятельно от своего имени, Правительство, Верховный Суд Российской Федерации, органы региональной государственной власти. При этом для обеспечения допустимости запроса любому из названных субъектов обращения достаточно указать на то, что, по его мнению, нормативный акт органа государственной власти или договор между органами государственной власти либо отдельные их положения не могут действовать вследствие их неконституционности или же действуют, находясь в фактическом противоречии с принятым компетентным субъектом решением об отказе применять и исполнять их как не соответствующих Конституции Российской Федерации.

Конституционная реформа 2020 года расширила предмет проверки со стороны Конституционного Суда России в рамках соответствующего вида судопроизводства. В частности, наряду с полномочиями в отношении проектов международных договоров и федерального законодательства, указанных в пункте «а» части 5.1 статьи 125 Конституции Российской Федерации (о чем упоминалось выше), могут быть разрешены вопросы о возможности исполнения решений межгосударственных органов, решений иностранного или международного суда или международного третейского суда в случае противоречия этих актов Конституции России или основам публичного правопорядка страны, а также о конституционности региональных законов до их обнародования главами субъектов Российской Федерации или их высших исполнительных органов (пункты «б, в» части 5.1 той же статьи).

На основании совокупности части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» граждане и их объединения, чьи конституционные права были нарушены, имеют возможность соответствующего обжалования нормативного акта в высшем отечественном органе конституционной юстиции. Подтверждением

правонарушения является применение такого документа в конкретном судебном процессе. Срок подачи такого обращения не должен превышать одного года со дня принятия окончательного судебного решения (статья 97 указанного выше Федерального конституционного закона).

На суд, рассматривающий дело, в рамках которого возник вопрос о применении оспариваемого закона, не возлагается обязанность приостановить производство до принятия Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения. Названное процессуальное действие может быть произведено по усмотрению суда. Однако на основании части 2 статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае признания нормативного акта неконституционным дело подлежит пересмотру судом, его применившем, если соответствующее указание содержится в постановлении Конституционного Суда.

Запросы арбитражных судов и судов общей юрисдикции относительно установления конституционности нормативных актов в рамках их деятельности представляет собой самостоятельный вопрос.

Суд при рассмотрении дела по первой, апелляционной или кассационной инстанции в случае, если он приходит к однозначному мнению о противоречии подлежащего применению закона Конституции Российской Федерации, обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного закона.

Воспроизведенные положения статьи 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» представляют собой не что иное как особую грань во взаимоотношениях Конституционного Суда и судов общей юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля. Именно здесь проявляются, с одной стороны, различия в их компетенции, а с другой – также остро обозначается

незавершенность в урегулировании вопроса о роли каждого из них в оценке конституционности законов.

Наделение судов общей юрисдикции правом проверки нормативных актов в рамках процедуры нормоконтроля основывается на положениях Конституции Российской Федерации об открытом доступе к правосудию, государственной защите прав и свобод человека и гражданина, функционировании с этой целью судебной системы в целом, возможности обжалования решений органов публичной власти (статья 18, часть 1 статьи 45, части 1 и 2 статьи 46). Безусловно, формально юридически Конституция Российской Федерации прямо не предоставила такое право российским судам. Последние на протяжении длительного времени руководствовались положениями главы 24 ГПК РФ. Лишь в 2015 году с целью устранения множества накопившихся противоречий был принят КАС РФ¹⁰⁸. В юридическом научном сообществе данное событие не вызвало всеобщего одобрения. Так, некоторые исследователи полагали, что КАС РФ воспроизводит модель гражданского процессуального регулирования¹⁰⁹. Более того, представляет собой «очевидный дубль ГПК РФ»¹¹⁰. Однако оптимальным подходом является тезис Ю.Н. Старилова, о том, что продолжающаяся реформа судостроительства в России с применением современных доктринальных разработок ориентирована на будущее выделение самостоятельной административной юрисдикции для более действенного и эффективного обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан. Этим же удастся достичь реализации содержащейся в ней

¹⁰⁸ См.: Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования. // Административное право и процесс. 2015. №2. С. 39-46.; Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права. // Административное право и процесс. 2015. №11. С. 22-32.; Зеленцов А.Б. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ // Материалы Международной научно-практической конференции «Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт. Под ред. Старилова Ю.Н., Дадыдова К.В., Новосибирск 2018. С. 138-150.

¹⁰⁹ Вифлянцева А.О. Гонорар успеха как способ защиты частных и публичных интересов в делах об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. // Вестник гражданского процесса. 2020. №5. Т. 10. С. 213.

¹¹⁰ Громошина Н.А. Процессуальные особенности или специализированный процесс? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 9. С. 9.

нормы об административном судопроизводстве. Кроме того, данная инициатива способна позитивным образом отразиться на качестве административно-правового и процессуального законодательства, поскольку органы и должностные лица будут полностью погружены в данную специализированную тематику. Единая система административных судов способна укрепить основные принципы федерализма, т.к. более плотно будет работать над обеспечением соответствия регионального нормативного регулирования федеральному. Основания прогнозирования таких перспектив заложены в КАС РФ¹¹¹.

В свое время Т.Я. Хабриева отмечала: «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»¹¹². Безусловно, нельзя проводить совершенствование законодательства о нормоконтроле в отрыве от других правовых институций ввиду его нахождения в системной связи с ними. Это должна быть комплексная работа. Тем не менее, то, что уже сделано, позволяет заключить, что к настоящему моменту устранены отдельные несоответствия, однако часть вопросов осталась неразрешенной, а некоторые и вовсе возникли впервые.

В частности, в части 1 статьи 251 ГПК РФ до утраты юридической силы устанавливалось право на обращение в суд с заявлением лиц, утверждающих наличие факта нарушения их конституционных и иных прав нормативными актами, принятыми органами публичной власти. Внимательный анализ содержания приведенной нормы ранее действовавшего гражданского процессуального законодательства позволяет

¹¹¹ Стариков Ю.Н. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // Мировой судья. 2015. № 4. С. 31-32.

¹¹² Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизации законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 34.

отметить, что указание гражданином либо организацией на нарушение конституционных прав и свобод как на основание обращения с заявлением в суд шло в разрез с особой компетенцией высшего органа конституционного контроля и надзора в России (Конституционного Суда Российской Федерации) в части осуществления проверки конституционности нормативных правовых актов по жалобам граждан. С.Э. Несмеянова обоснованно отмечает, что при такой формулировке закона «...суд общей юрисдикции будет расценивать конституционность конкретного нормативного правового акта, что противоречит Конституции и правовым позициям, высказанным Конституционным Судом Российской Федерации»¹¹³. Ограничение, касающееся запрета рассмотрения в суде в порядке, предусмотренном главой 24 ГПК РФ, заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (часть 3 статьи 251 ГПК РФ), не устраняло создавшейся коллизии законов, т.к. в том случае, если заявление об оспаривании нормативного правового акта, адресованное в суд общей юрисдикции, мотивировалось ссылкой на нарушение конституционных прав, суд был обязан в решении по делу дать оценку этим доводам, что в большей или меньшей степени, но неизбежно приводило к необходимости проверки конституционности акта, ставшего предметом судебного разбирательства. В противном случае решение в целом нельзя было назвать обоснованным (статья 195 ГПК РФ), а его мотивировочная часть вступала в противоречие с требованиями, изложенными в части 4 статьи 198 ГПК РФ. Соответственно, требовалось, по меньшей мере, исключение из названной выше нормы упоминания о Конституции Российской Федерации для исправления названного противоречия. Ныне действующая часть 1 статьи 208 КАС РФ, казалось бы, устранила эту проблему. Сейчас закон устанавливает, что с

¹¹³ См.: Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 240.

административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что *этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы*. Однако решить указанную проблему таким способом не удалось. И связано это прежде всего с тем, что практически любой подзаконный акт о порядке реализации прав и свобод граждан касается конституционных прав граждан. Причем совершенно не важно, будет ли это подзаконный нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, регулирующий, например, спектр трудовых прав (что так или иначе отсылает к статье 37 Конституции Российской Федерации), или же муниципальный правовой акт, которым, например, ликвидируется сельская школа (очевидна связь со статьей 43 Конституции Российской Федерации). Любое право человека и гражданина имеет конституционное начало, и суд в любом случае будет иметь в виду такую презумпцию в рассмотрении дела. Главное, чтобы при обращении в суд с административным исковым заявлением административный истец мотивировал требования через призму несоответствия одного нормативного правового акта другому (за исключением Конституции Российской Федерации). При ином подходе судом может быть вынесено определение об отказе в принятии административного иска в силу вмешательства в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации. Вместе с тем указание в качестве обоснования требований какой-либо статьи Конституции Российской Федерации и ссылка на какое-либо конституционное право вполне допустимо и даже целесообразно. Зачастую именно суд общей юрисдикции защищает конкретные конституционные права и свободы человека и гражданина, ограничивая безраздельную исполнительную власть,

признавая незаконными подзаконные нормативные правовые акты, хотя в части соотношения с компетенцией Конституционного Суда России имеются определенные проблемы (об этом пойдет речь далее).

Другим значимым вопросом при определении правовых основ судебного нормоконтроля является проблема того, что может быть оспорено в порядке административного судебного нормоконтроля. Иными словами, что именно является его предметом. Ряд исследователей, в частности, профессор С.В. Никитин, полагают, что в КАС РФ некорректно с точки зрения юридической техники определен предмет судебного контроля по делам об оспаривании нормативных актов. Согласно статье 251 ГПК РФ, в рамках судебного разбирательства оспариванию подлежат нормативные документы, принятые органом государственной власти, местного самоуправления или должностным лицом. В части 1 статьи 208 КАС РФ применительно к административному судопроизводству такого рода уточнение отсутствует. Соответствующую детализацию можно провести только путем применения комплекса норм, закрепленных в пункте 2 части 2 статьи 209, части 3 статьи 208, части 1 статьи 1, пункте 2 статьи 20, пункте 1 статьи 21 КАС РФ.

На основании данного обстоятельства вышеуказанный автор отмечает, что оспаривание нормативных актов по правилам главы 21 КАС РФ возможно, только если они приняты государственными структурами, необязательно являющимися органами публичного управления. Оспариванию также могут подлежать решения, принятые на референдуме разного уровня, исключая федеральный¹¹⁴. Представляется, что подобная точка зрения не совсем корректна по следующим причинам. Положения статьи 251 ГПК РФ носили слишком общий характер, что порождало проблему правовой неопределенности в судебной практике. Из ранее действовавших норм ГПК РФ не было ясно, возможно ли обжаловать акты

¹¹⁴ Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 11. С. 15-16.

различных государственных внебюджетных фондов и государственных корпораций, акты которых напрямую затрагивали права граждан на пенсию, социальное обеспечение, здоровье и так далее. С принятием КАС РФ эта проблема была окончательно устранена. Более того, в редакции КАС РФ, принятой в 2016 году, была устранена существовавшая на протяжении многих лет проблема, получившая название в доктрине «дефективные нормативные правовые акты»¹¹⁵. Суть ее состояла в следующем: существуют некие документы (акты) различных ведомств государства, и эти акты включают в себя правовые нормы, однако по порядку принятия и опубликования, субъекту, а также форме они не соответствуют тем требованиям, которые обычно предъявляют к нормативным правовым актам. Это различные информационные письма, обзоры, рекомендации, методические рекомендации, обобщения, указания и т.д. Соответственно, их нельзя было оспорить ни в порядке ГПК РФ, ни в порядке КАС РФ до редакции 2016 года. Причем данную проблему поднимал Конституционный Суд Российской Федерации еще около двадцати лет назад, в Определении от 2 марта 2006 года № 58-О по жалобе гражданина С.Д. Смердова на нарушение его конституционных прав положением статьи 251 ГПК РФ. Было обращено внимание на то, что не опубликованные и не зарегистрированные должным образом нормативные правовые акты могут признаваться судами общей юрисдикции недействующими в рамках рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов. Вместе с тем каких-либо изменений в ГПК РФ по регламентации правовых основ судебного нормоконтроля не последовало, несмотря на то, что зачастую это касалось крайне значимых прав граждан. В качестве примера можно привести правовую ситуацию, когда письмо Министерства финансов России по сути расширило налоговую базу подоходного налога. А именно, в письме Министерства финансов России от 14 мая 2015 года № 03-04-05/27781 были

¹¹⁵ Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 250.

приведены разъяснения Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики по вопросу о взимании налога на доходы физических лиц в случае возмещения физическому лицу судебных расходов (статья 34.2 Налогового кодекса Российской Федерации). В соответствии с пунктом 1 статьи 98 ГПК РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает возместить с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. Пунктом 1 статьи 210 Налогового кодекса Российской Федерации закреплено следующее: определяя налоговую базу, следует учитывать все виды доходов налогоплательщика, которые он получил, вне зависимости от того, представлены они в натуральной форме или традиционной денежной. Статья 41 Налогового кодекса Российской Федерации признает в качестве дохода экономическую выгоду в любой форме, учитываемую в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить. Экономическая выгода налогоплательщика при возмещении, предположим, расходов на оплату услуг нотариуса за оформление доверенности на представителя заключается в получении нотариальных услуг, расходы по оплате которых компенсируются иной стороной гражданского процесса. Такой доход в виде оплаты, даже если она была частичной, в соответствии со статьей 211 Кодекса относится к доходам, полученным налогоплательщиком в натуральной форме. Перечень компенсационных выплат, установленных действующим законодательством Российской Федерации (пункт 3 статьи 217 того же Кодекса), законодательными актами субъектов Российской Федерации, решениями представительных органов местного самоуправления, содержит виды выплат, не подлежащих обложению налогом на доходы физических лиц. Однако в связи с тем, что судебные расходы физического лица отсутствуют в подобных перечнях, то они подлежат обложению налогом на доходы физических лиц по общему правилу.

В приведенном примере наблюдается четкое по своему содержанию нормативное правило. Однако оно не подлежало оспариванию ввиду своей

формы. В результате налоговые органы значительного числа субъектов Российской Федерации при получении соответствующей информации начали взыскивать подоходный налог в размере 13 процентов с граждан, получивших компенсацию судебных расходов именно на основании приведенного выше письма. В то же время возможность оспорить подобное разъяснение отсутствовала ввиду пробельности данной части правовых основ судебного нормоконтроля. Более того, еще раз этот вопрос был поднят Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 31 марта 2015 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпромнефть», вынесенном после того как КАС РФ был принят. В ходе осуществления конституционного производства на федеральном уровне была признана допустимость рассмотрения актов ФНС России в рамках административного судопроизводства, даже если они по ряду своих признаков не соответствуют нормативным правовым актам в полном объеме. В данном случае представляется более важным содержание документа, если имеют место разъяснения, обязательные для исполнения нижестоящими налоговыми органами и иными подразделениями системы налоговой службы, и существует потенциальная возможность ограничений и иных негативных воздействий на права граждан, добросовестно исполняющих свою конституционную обязанность по уплате налогов. С процессуальной точки зрения подобного рода дела должны рассматриваться по аналогии с делами об оспаривании нормативных правовых актов. Тем самым подтверждается тезис о непрерывной конституционализации отечественного правосудия.

В конечном итоге эта проблема была решена путем дополнения КАС РФ пунктом 2 части 1 статьи 20, подпунктом 1.1 части 1 статьи 21, статьей

217.1, что позволило судам осуществлять нормоконтроль не только в отношении нормативных правовых актов, принятых органами публичной власти, но и, к примеру, актов Банка России, федеральных фондов и пр., в которых содержатся разъяснения законодательства, частично обладающих свойствами нормативного характера. И, несмотря на наличие критических отзывов в научной литературе¹¹⁶, имеются основания для вывода о достаточно полном и правильном определении предмета судебного нормоконтроля в настоящее время. Столь широкое и подробное описание актов, подлежащих обжалованию в новейшем отечественном законодательстве, вполне соотносится с детальными описаниями предмета обжалования ряда зарубежных стран (Японии, Греции, Италии, Македонии, Хорватии и др.)¹¹⁷.

Отдельного внимания заслуживает проблема, которая ранее описывалась отдельными учеными и была связана с неоправданным включением в предмет судебного нормоконтроля закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего досрочное прекращение полномочий (ропуск) представительного органа муниципального образования (часть 7 статьи 208 КАС РФ)¹¹⁸. По своей правовой природе такие акты не соотносятся с характеристиками нормативного правового акта, зафиксированными в пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», поскольку не распространяют свое действие на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Аналогичный вывод

¹¹⁶ См.: Никитин С.В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы // Российское правосудие. 2016. № 3. С. 37-46.

¹¹⁷ См.: Опалева Р.О. Закон Японии об административной процедуре. М.: Статут. 2019. С. 8-9; Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 2 / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 86; Там же. С. 146-147; Там же. С. 185-186; Там же. С. 326-327.

¹¹⁸ См.: Васильев С.А. К дискуссии о нормативности муниципально-правовых актов и обязательности их официального опубликования // Legal Bulletin. 2022. Т. 7. № 1. С. 24-31; Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 11. С. 12-13.

актуален в отношении иных актов, принимаемых с той же целью на более высоком уровне, но не указанных в статье 208 КАС РФ (например, в случае издания Главой субъекта Российской Федерации указа о роспуске регионального законодательного органа). Несмотря на очевидную актуальность и длительность существования, названный вопрос не был урегулирован законодателем путем внесения соответствующих изменений в главу 22 КАС РФ.

Следующим фундаментальным элементом в правовой регламентации административного судебного нормоконтроля выступают критерии, по которым судом определяется наличие или отсутствие права на оспаривание отдельного правового акта. На протяжении многих лет, когда суды руководствовались главой 24 ГПК РФ, подобные критерии не были четко сформулированы. В процессуальном законодательстве закреплялось, что заявление должно содержать сведения о нарушенных правах путем применения оспариваемого документа. Если же часть нормативного акта или он весь целиком никоим образом не касался прав человека, то суд просто не принимал такое обращение к своему рассмотрению по пункту 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ. Юристы-правоведы отмечали необходимость указания на то, что заявитель должен быть субъектом рассматриваемых правоотношений, а не просто его права должны «затрагиваться». В частности, некоторые из них подчеркивали, что заявитель должен сослаться на конкретное предписание правовой нормы, увязывая с ее содержанием определенную выгоду для себя, подтверждая тем самым, что он предположительно является ее адресатом¹¹⁹. Подобные теоретические рассуждения прослеживаются в КАС РФ, согласно которому во главу угла ставится само право на оспаривание, принадлежащее конкретному субъекту. Указанный законодательный акт возложил на судебные органы обязанность

¹¹⁹ Бурмистрова С.А. Защита прав, свобод и охраняемых законом интересов: проблемы разграничения. // Российское правосудие. 2018. №1. С. 63.

по проверке данного обстоятельства¹²⁰. На основании части 1 статьи 208 КАС РФ подать заявление с требованием о признании недействующим нормативного правового акта могут те субъекты права, к которым такой акт был применен, и они участвовали в правоотношениях, урегулированных соответствующим документом. Кроме того, право на такое же оспаривание имеют не пострадавшие лица и органы, но участвовавшие в указанных общественных отношениях. Данные обстоятельства проверяет суд, прежде чем принять соответствующее дело к своему рассмотрению. При этом необходимо проводить отграничение тех, кто непосредственно участвовал в правоотношениях и тех, кто только потенциально мог испытать на себе регуляторное воздействие оспариваемого документа¹²¹. О том же идет речь в пункте 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». В результате если суд установит, что нормативный правовой акт при всех своих минусах различного характера не применяется и не может быть применен в отношении заявителя, то следует отказать в принятии такого административного иска.

На первый взгляд, вопрос об условиях обращения с административными исками анализируемой категории не вызывает сомнений. В то же время позиции Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции относительно процессуальных последствий оспаривания закона, не затрагивающего права и свободы лица, обратившегося за судебной защитой, не во всех случаях были тождественны.

Верховный Суд Российской Федерации относительно данного предмета еще двадцать лет назад разъяснил в пункте 14 уже упоминавшегося

¹²⁰ Иванова И.А. О некоторых вопросах правового регулирования института судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 38-39.

¹²¹ Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 11. С. 12-13.

постановления № 2 от 20 января 2003 года, что подобные заявления не подлежат принятию к производству суда на основании пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ. При этом Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 24 января 2006 года № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» не согласился с позицией высшей судебной инстанции общей юрисдикции, поскольку указанная норма в совокупности с положениями части 1 статьи 246 и части 1 статьи 251 данного законодательного акта не предполагает потенциальной возможности отказа в принятии административного иска, если обратившийся настаивает на нарушении нормативным актом его конституционных и иных гарантированных законодательством прав¹²².

В данном случае Конституционный Суд Российской Федерации по существу подтвердил свои правовые позиции относительно толкования пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ, изложенные в определении от 8 июля 2004 года № 238-О¹²³, мотивируя их тем, что правоприменительная практика, заключающаяся в том, что судья, отказывая своим определением в принятии заявления об оспаривании нормативного правового акта по тому основанию, что этот акт не затрагивает права, свободы или законные интересы заявителя, определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения еще на стадии возбуждения дела, где не проводится судебное заседание с участием сторон и разрешаются вопросы лишь процессуального характера, не согласуется с конституционной природой судопроизводства, в силу которой решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при

¹²² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2006 года № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

¹²³ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (часть 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации).

Нельзя сказать, что суды общей юрисдикции безоговорочно восприняли такой подход. Достаточно отметить, что после пункта 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 20 января 2003 года было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», которое не изменило вышеупомянутого содержания. Наконец, сам законодатель не услышал доводов Конституционного Суда Российской Федерации и с принятием КАС РФ в 2015 году ситуация в нём регулируется аналогично ранее действовавшему правилу из ГПК РФ. Наконец, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» окончательно утвердило многолетнюю практику¹²⁴.

Но может ли это означать отсутствие препятствий для судей в том, чтобы на стадии принятия заявления дать суждение относительно того, затрагивает ли оспариваемый нормативный акт права заявителя? Юридическая природа постановлений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики в сфере нормоконтроля (равно как и в любой другой области правоотношений) будет до той поры неясна, пока статус судов общей юрисдикции и высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции (т.е. Верховного Суда Российской Федерации, как

¹²⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

это предусмотрено статьей 126 Конституции Российской Федерации) в той же сфере, не получит законченного законодательного оформления, а вопрос соотношения позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации не будет урегулирован.

Не менее значимой проблемой, встречающейся в научной литературе по рассматриваемому аспекту, является то, что, по мнению некоторых исследователей, неурегулированным является вопрос о том, как должен поступить суд, если отсутствие у административного истца права на оспаривание нормативного правового акта выяснилось **после принятия** искового заявления. С точки зрения профессора С.В. Никитина, необходима специальная норма для данной ситуации, регламентирующая процедуру прекращения дела в таких случаях. Исследователь указывает, что логично было бы в специальной норме о прекращении производства по делам об оспаривании нормативных предписаний (статья 214 КАС РФ) такое основание предусмотреть. К сожалению, это сделано не было. Якобы «забыли» его включить и в статью 194 КАС РФ, посвященную общим основаниям прекращения производства по административному делу. В связи с чем автор делает вывод, что в настоящее время суды вынуждены рассматривать по существу дела, по которым у лица отсутствует право на оспаривание данного нормативного правового акта, если это выяснилось после возбуждения дела¹²⁵. Данная точка зрения является ошибочной, а сама проблема носит сверхтеоретизированный характер, ибо на практике данная ситуация разрешается посредством системного применения норм КАС РФ. А именно, часть 1 статьи 214 КАС РФ устанавливает, что рассматриваемое дело подлежит прекращению, если на т.е. основания, установленные статьёй 194 КАС РФ. Пункт 1 части 1 статьи 194 КАС РФ говорит о том, что суд прекращает производство, если имеются основания, предусмотренные частью 1 статьи 128 КАС РФ. В свою очередь, пункт 3 части 1 статьи 128 как

¹²⁵ Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 11. С. 12-13.

раз предусматривает, что из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, решения или действия (бездействия) не следует, что этими актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца. Соответственно, системное толкование избавляет практику от названной выше проблемы полностью, и любое дело, в котором отсутствие у административного истца права на оспаривание нормативного правового акта выяснилось после принятия искового заявления, просто подлежит прекращению.

Правом на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части принадлежит также и другим субъектам публичных правоотношений. А именно, соответствующими полномочиями ещё в ГПК РФ были наделены Президент Российской Федерации, Правительство России, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования. Положения о данных субъектах перешли в статью 208 КАС РФ, но с некоторыми изменениями. Дело в том, что согласно ранее действовавшей статье 251 ГПК РФ вышеназванные субъекты имели право обратиться в суд с заявлением о признании недействующим полностью или в части принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта с той оговоркой, что данным актом нарушается их компетенция. Возникал вопрос, означает ли формулировка части 2 статьи 251 ГПК РФ невозможность оспаривания названными органами и должностными лицами нормативных актов по иным основаниям? Частично ответ на этот вопрос был дан в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 20 января 2003 года «О некоторых вопросах,

возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», где затрагивается правовой статус местного самоуправления. В частности, согласно пункту 16 этого постановления, в силу статьи 133 Конституции Российской Федерации одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов не только по основаниям нарушения их компетенции (часть 2 статьи 251 ГПК РФ), но также и нарушения оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления. Тем самым подчеркивался комплексный характер института судебного нормоконтроля, обязанность судов при рассмотрении дел анализируемой категории руководствоваться нормами не только гражданского процессуального законодательства, но и Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Однако представляется, что даже такое толкование Верховного Суда Российской Федерации было на тот период неполным, ведь очевидно, что Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования обеспечивают практически все имеющиеся права человека и гражданина, соответственно, закон должен указывать именно на это, а не только на компетенцию, пусть даже и с расширительным толкованием Верховного Суда Российской Федерации. Данное мнение было услышано, и на сегодня часть 3 статьи 208 устанавливает, что с административным иском о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части, в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а

также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан. Именно действующая формулировка является наиболее правильной и позволяет указанным выше субъектам более полно защищать права граждан, выполняя свои непосредственные функции.

Нельзя не обратить внимание на то, что право Президента Российской Федерации на обращение в суд общей юрисдикции с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта, если он принят Правительством Российской Федерации, предусмотренное как ранее действовавшей частью 2 статьи 251 ГПК РФ, так и ныне действующей частью 3 статьи 208 КАС РФ, не в полной мере согласуется с положениями части 3 статьи 115 Конституции Российской Федерации, предусматривающими, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации¹²⁶. Разрешение такого публично-правового спора в судебном порядке, с одной стороны, посягает на конституционно-правовую природу взаимоотношений между высшими органами исполнительной власти, хотя, с другой стороны, такое положение дел подчёркивает роль и значение судебной власти и в случае обращения Президента Российской Федерации именно в суд

¹²⁶ См.: Гаджиев Г.А., Гаджиев А.Г. Указ. соч. С. 98-99.

позволяет избежать прямой конфронтации властных органов и дестабилизировать их работу. Однако в любом случае, представляется целесообразным устранить данное противоречие, возможно, даже путём внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. При этом в силу конституционной природы российского государства как президентской республики, наиболее предпочтительным вариантом представляется закрепление в законодательстве единственного положения устанавливающего, что Президент Российской Федерации самостоятельно отменяет постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и его указам, без наличия альтернативной судебной процедуры.

Не менее значимой и отчасти противоречивой составляющей правовой основы судебного нормоконтроля является разграничение подсудности между судами общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Изначально вопрос подсудности основывался на нормах главы 3 ГПК РФ и, с одной стороны, был очень прост, а с другой – не учитывал ряд особенностей. Так, изначально Верховному Суду Российской Федерации были подсудны гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (пункт 2 части 1 статьи 27 ГПК РФ); верховным судам республик, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа – дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (пункт 2 части 1 статьи 26 ГПК РФ). Районные суды, исходя из положений статьи 24 ГПК РФ, проверяли законность тех нормативных актов,

оспаривание которых находилось вне пределов ведения Верховного Суда Российской Федерации, судов субъектов Российской Федерации, а также военных и иных специализированных судов. Отдельного упоминания заслуживает компетенция военных судов в сфере нормоконтроля, т.к. она была оговорена в Федеральном конституционном законе «О военных судах Российской Федерации»¹²⁷. Согласно пункту 1 части 3 статьи 9 этого Федерального конституционного закона Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, нормативных актов Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы.

С 2015 года описанная выше компетенция (за исключением военных судов) существенно изменилась. Она стала подробнее, конкретнее, а главное, в ряде случаев учла имевшие место ранее ошибки. На сегодняшний день в соответствии с пунктом 1 и 1.1 статьи 21 КАС РФ Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, а также государственных корпораций; об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка

¹²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Верховным судам республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа надлежит рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований. Районные суды соответственно рассматривают все оставшиеся категории нормативных правовых актов.

Однако, несмотря на существенный прогресс и конкретизацию новой компетенции, в теории и практике возникает ряд спорных вопросов.

Во-первых, КАС РФ отнес оспаривание актов представительных органов власти муниципальных образований к компетенции судов субъектов Российской Федерации. Обоснованно ли это, не нарушает ли это конституционный принцип субсидиарности, согласно которому власть должна быть максимально приближена к населению, и тогда эта категория дел рассматривалась бы районным судом. Или же законодатель тем самым попытался придать значимости этим актам ввиду того, что они принимаются непосредственными избранниками народа?

Во-вторых, обоснованно ли КАС РФ не предусматривает в числе судов, осуществляющих нормоконтроль, мировых судей? Вполне логично, чтобы мировые судьи были вовлечены в этот процесс в части проверки подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Такой подход был бы вполне соотносим с пониманием местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России и конституционным принципом субсидиарности как неотъемлемой характеристики федеративного

государства¹²⁸. Надо заметить, что такой подход неизбежно порождает проблему территориальной подсудности. Так, исходя из правил создания судебных участков в привязке к численности населения территории, на территории Алтайского края складывается следующая ситуация:

а) на территории Солтонского района Алтайского края, который сам по себе является муниципальным образованием (муниципальным районом), а также включает ряд сельских поселений, имеется один судебный участок, что не создает проблем с территориальной подсудностью (по принципу «один район – один судебный участок»);

б) на территории Шипуновского района Алтайского края, который сам по себе является муниципальным образованием (муниципальным районом), а также включает ряд сельских поселений, имеется уже два судебных участка, в связи с чем возникает вопрос территориальной подсудности. Но даже в этом случае её можно было бы распределить по принципу «один участок – дела, связанные с муниципальным районом, другой – с сельскими поселениями района»;

в) на территории Первомайского района Алтайского края, который сам по себе является муниципальным образованием (муниципальным районом), а также включает ряд сельских поселений, имеется уже три судебных участка, в связи с чем однозначно разрешить проблемы территориальной подсудности не представляется возможным;

г) на территории города Барнаула, который является самостоятельным муниципальным образованием, насчитывается тридцать восемь судебных участков, распределить между которыми подсудность по вышеназванному вопросу также невозможно¹²⁹.

¹²⁸ Баньковский А.Е. Конституционные принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти в Российской Федерации: монография. Барнаул, 2016. С. 69.

¹²⁹ Закон Алтайского края от 11.02.2008 № 20-ЗС (ред. от 12.10.2024) «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Алтайском крае» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

Соответственно, в КАС РФ мировые судьи исключены из процесса судебного нормоконтроля. Они отнесены пунктом 4 статьи 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации» наряду с конституционными (уставными) судами к судам субъектов Российской Федерации, но не вправе разрешать дела анализируемой категории, что означает, что судебный нормоконтроль в нашей стране осуществляют либо конституционные, либо федеральные суды. Однако это не является окончательным и бесповоротным решением для российской судебной системы, а потому возможно на законодательном уровне рассмотрение вопроса о создании съезда мировых судей с выбором соответствующего председателя съезда и отнесение подобной категории дел к компетенции съезда мировых судей. Причём такое предложение имеет под собой конкретные основания в виде исторического опыта судебной реформы Российской Империи 1864 года¹³⁰.

В 2016-2020 годах в законодательную модель судебного нормоконтроля были внесены определённые изменения, в результате которых дела анализируемой категории практически полностью исключены из подведомственности арбитражных судов и рассматриваются по правилам, установленным КАС РФ. Такой подход законодателя необходимо скорректировать и «вернуть» арбитражные суды субъекта в процесс судебного нормоконтроля. Ряд исследователей отмечает, что исключение из подведомственности арбитражных судов дел об оспаривании нормативных правовых актов в сфере экономической деятельности повлияет в негативную сторону на защищённость бизнеса, поскольку «в арбитражных судах уже сложилась практика эффективного и объективного рассмотрения таких дел»¹³¹. По сути, сейчас следует закрепить за арбитражными судами категорию дел об оспаривании нормативных правовых актов

¹³⁰ См.: Момотов В.В. Новеллы Судебной реформы 1864 года и их значение для развития судебной системы современной России // Российская юстиция. 2024. № 12. С. 9 - 23.

¹³¹ Занина А. Суды просят проявить единообразие. Корпоративные юристы заступились за судебную реформу // Коммерсантъ (газета). 11.04.2014.

«экономического» характера, регламентирующих отношения между индивидуальными предпринимателями, а также юридическими лицами. Подобное мнение в подходе к вопросу о подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов органов местного самоуправления высказывалось ещё более 15 лет назад, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 9 Информационного письма от 13 августа 2004 года № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»¹³² указал, что по существу к компетенции арбитражных судов отнесено рассмотрение заявлений о признании недействующими правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и нормативных правовых актов, если такое заявление подано организацией или гражданином, которые полагают, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Возвращение в закон и практику такого подхода позволит учесть специфику актов и деятельности арбитражных судов. Имея «экономическую» специализацию, арбитражные суды гораздо лучше ориентируются в развитии экономического законодательства и экономических процессах в сравнении с судами общей юрисдикции. Причём при передаче данной категории дел в арбитражные суды отсутствует опасность противоречивой судебной практики и различных подходов, поскольку Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен, и конечной инстанцией для рассмотрения всех дел является Верховный Суд России¹³³.

Однако вопрос специфики актов «экономического» характера поднимает и другую насущную проблему более глобального масштаба. Это вопрос специализации в судебной системе. Аккумуляция полномочий по

¹³² См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 10.

¹³³ Евлоев И.М. Совершенствование судебного нормоконтроля и его перспективы в свете объединения высших судов // Российский судья. 2014. № 7. С. 42-43.

судебному нормоконтролю у одного вида судов имело бы смысл при создании системы административной юстиции, которая была бы равноудалена и от общей, и от арбитражной юрисдикции, что позволило бы административным судам внутри себя осуществлять специализацию по предметному принципу без передачи части компетенции иным судам¹³⁴. Но для этого необходимо структурно обособить административные суды. Оптимальным вариантом является создание самостоятельной системы административных судов, на чём некоторые учёные и практики настаивали с самого начала обсуждения вопроса о создании административной юстиции¹³⁵. Сам по себе процесс специализации судов является вполне естественным для подавляющего большинства стран Западной и Восточной Европы¹³⁶.

В России же на сегодняшний день о специализации судов как об одном из направлений судебной реформы много было сказано не только в юридической науке, но и в конкретных законопроектах, активное обсуждение которых некогда велось в Государственной Думе Российской Федерации. И в первую очередь речь шла о планах учреждения административной юстиции и системы административных судов во внесённом в декабре 2006 года в Государственную Думу самом первом проекте КАС РФ.

Отдельная система административных судов так и не создана. Но несмотря на всю экономическую непривлекательность её учреждения ввиду большого размера необходимых бюджетных расходов, существование административных судов крайне обоснованно. Одна из причин – объективная невозможность полной специализации судей судов общей юрисдикции по рассмотрению публично-правовых споров. В тех же так называемых

¹³⁴ Там же.

¹³⁵ Лебедев В.М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 2.

¹³⁶ Более подробно см.: Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание: в 3 томах / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019.

«малосоставных» районных судах со штатной численностью 2-3 единицы судьи вынуждены рассматривать все категории дел – гражданские, уголовные, административные, дела об административных правонарушениях.

Наконец, ещё одним важнейшим элементом правового регулирования судебного нормоконтроля является итог (результат) рассмотрения дела. Изначально, в ранее действовавшей статье 253 ГПК РФ указывалось, что суд общей юрисдикции по результатам рассмотрения заявления об оспаривании нормативного правового акта вправе признать этот акт не противоречащим федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и отказать в удовлетворении заявления (часть 1 статьи 253 ГПК РФ). При ином исходе, установив такое противоречие, суд признавал нормативный правовой акт не действующим полностью или в части (часть 2 статьи 253 ГПК РФ). В настоящее время статья 215 КАС РФ более подробно регламентирует этот аспект, а именно указывается, что по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

- 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отдельно КАС РФ определяет, что если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного

правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Строго говоря, признание нормативного правового акта недействующим и не подлежащим дальнейшему применению есть один из двух способов констатации судом общей юрисдикции незаконности нормативных правовых актов. Вторым способом является отказ суда от применения нормативного правового акта в рамках рассмотрения конкретного спора о праве: суд, установив при разрешении дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу. Однако отказ от применения какого-либо закона при таком способе, даже если суд мотивировал свою позицию в решении по делу, не влечёт за собой невозможности применения такого закона в дальнейшем.

Какие же правовые последствия наступают в случае вступления в законную силу решения суда о признании нормативного правового акта недействующим? Сущность подобного решения состоит в том, что суд преодолевает возникшую коллизию между актами различных уровней в пользу акта, имеющего большую юридическую силу. Однако формулировка об «утрате силы» оспоренного нормативного правового акта, используемая законодателем ещё задолго принятия КАС РФ, была подвергнута серьезной критике со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании статей 125, 126 и 127

Конституции Российской Федерации»¹³⁷ указано, что лишь решения Конституционного Суда России должны рассматриваться как основания для утраты неконституционными нормативными актами юридической силы и исключения их из системы действующих актов. Такое свойство отрицалось применительно к решениям судов общей юрисдикции и арбитражных судов, которые, как было подчеркнуто, могут не применить федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, но не вправе признавать их недействительными. Суд общей юрисдикции лишь устанавливает то, что акт больше не подлежит применению. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого органа, его принявшего, или в порядке, предусмотренном для осуществления конституционного судопроизводства.

При этом необходимо отметить, что такое толкование не отрицает права судов проверять соответствие Конституции любых подлежащих применению актов (в том числе законов), выявлять их конституционный смысл и отказываться от применения в конкретном деле неконституционного, по мнению суда, закона, руководствуясь при этом непосредственно Конституцией¹³⁸.

Основываясь на вышеуказанной правовой позиции, в Постановлении от 11 апреля 2000 года № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»¹³⁹, а также в Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства

¹³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

¹³⁸ См.: Лазарев Л.В. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2001. № 2.

¹³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

Российской Федерации»¹⁴⁰ в отношении решений суда общей юрисдикции и Верховного Суда Российской Федерации, которыми соответственно закон субъекта Российской Федерации и нормативный акт Правительства Российской Федерации (если его проверка судом общей юрисдикции допустима) признаются противоречащими федеральному закону, Конституционный Суд России отметил, что такие решения не являются подтверждением *недействительности* названных нормативных актов, их отмены самим судом, тем более лишения их юридической силы с момента издания, а означают лишь признание актов *недействующими* и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащими применению.

Тем самым, решение о признании нормативного правового акта недействующим, принимаемое судом общей юрисдикции, не есть решение о дисквалификации, т.е. об исключении акта из числа действующих. Оно предполагает, во-первых, наличие препятствий для дальнейшего применения незаконного нормативного акта, во-вторых, необходимость приведения органом законодательной власти этого акта в соответствие с федеральным законом (или иным нормативным актом, имеющим большую юридическую силу).

Как можно заметить, Конституционный Суд России несколько раз изложил тождественное мнение по одному и тому же вопросу, что, по его мнению, подчёркивает значимость поставленной проблемы. Однако подобная трактовка компетенции судов общей юрисдикции сопровождалась серьёзными возражениями, причём не только в научных кругах, но и среди самих судей Конституционного Суда России.

В особом мнении относительно Постановления от 11 апреля 2000 года № 6-П судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Жилин выразил несогласие с тем, что вступление в законную силу решения суда

¹⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

общей юрисдикции о признании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону не имеет своим последствием утрату им юридической силы. Он обосновал свою точку зрения тем, что вывод Конституционного Суда об обязанности законодательного (представительного) органа власти привести порочный нормативный акт в соответствие с федеральным законом на деле будет означать юридическую оценку вступившего в законную силу решения суда и возможность варианта его неисполнения (поскольку своё решение законодательный (представительный) орган принимает большинством голосов), что недопустимо с точки зрения самостоятельности и независимости судебной власти и обязательной силы принятых ею решений, вступивших в законную силу. Более того, такой подход не соответствует целям защиты прав и свобод человека и гражданина. Ведь вполне очевидно (и данное диссертационное исследование тому подтверждение), что суды общей юрисдикции реально стоят на страже конституционных прав граждан и «вычищают» правовую систему России от «порочных» нормативных правовых актов. В этой связи представляется наиболее верной точка зрения другого судьи Конституционного Суда России А.Л. Кононова, который указывает, что различие признания неправомерности нормативных актов по последствиям на недействующие (не оказывающие реального воздействия) и недействительные (т.е. несуществующие) лишено смысла с той точки зрения, что признание нормативного акта неправовым само по себе достаточно для признания его не подлежащим дальнейшему применению; такой акт не может считаться действующим, влекущим юридические последствия независимо от того, будет ли он формально отменен издавшим его органом, а само по себе различие терминов «недействующий» и «недействительный» нормативный правовой акт вообще не несёт в себе

никакой существенной правовой нагрузки, а соответственно, данные понятия синонимичны¹⁴¹.

Другим аспектом результата рассмотрения дела является вопрос о том, с какого момента оспариваемый нормативный правовой акт признаётся недействующим. Из упомянутой уже части 2 статьи 253 ГПК РФ следовало, что при установлении оспариваемого нормативного правового акта или его части противоречащими федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. То есть законодатель предусматривал альтернативный вариант времени прекращения действия акта. В действующей же статье 216 КАС РФ этот вопрос разрешается в более обобщённом виде: в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты. Соответственно, суд сам должен решить, с какого времени такое действие прекращается. По этому вопросу и в практике, и в науке давно существует спор, должен ли прекращать своё действие нормативный правовой акт с момента вступления в законную силу решения, или же такой акт прекращает своё действие с момента своего издания. Аргументом против наделения судов полномочиями по прекращению действия нормативного акта с момента его принятия может рассматриваться утверждение, что такая ситуация, особенно в случаях, когда нормативный акт до признания его недействующим применялся в течение значительного временного периода, может вызвать серьезные негативные юридические, социально-экономические и даже политические последствия и приведет к сбоям в механизме правового регулирования, нанесёт неоправданный экономический ущерб обществу в целом. Между тем представляется, что подобного рода доводы лишены правового основания.

¹⁴¹ Бек О.А. Указ. соч. С. 88-89.

Они в большей степени являются данью принципу экономической целесообразности и не служат интересам реальной защиты прав и свобод человека и гражданина. Вступление в силу судебного решения о признании нормативного акта недействующим не означает, что все сложившиеся до данного момента отношения в обязательном порядке подлежат пересмотру. Такой пересмотр должен происходить с соблюдением важнейшего правового принципа диспозитивности, исключительно по воле заинтересованных лиц, а также с учетом запрета обратной силы закона, ухудшающего положение субъектов спорных правоотношений¹⁴². Прекращению подобных споров мог бы поспособствовать положительный опыт законодательства ФРГ, в котором цели стабильности сложившихся отношений, в том числе их экономической составляющей, служат существующие и вновь устанавливаемые сроки исковой давности по соответствующим заявлениям о признании нормативного правового акта недействительным. Начало их течения исчисляется со дня публикации вступившего в законную силу решения суда. Кроме того, законодатель вправе ограничить размер исковых требований, например, исключением возможности неосновательного обогащения, как это было сделано в ФРГ ещё в 70-е годы¹⁴³. Аналогичное правовое регулирование способно сгладить негативные последствия принятия судами рассматриваемой разновидности решений, одновременно гарантировав защиту конституционных прав и свобод граждан.

В пункте 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» верно указано, что нормативный правовой акт или его часть могут быть признаны недействующими с того времени, когда они вошли в противоречие

¹⁴² Зенин С.С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия // *Lex Russica* (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 24-34.

¹⁴³ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 322.

с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу. В случае если оспариваемый акт был принят ранее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, он или его часть могут быть признаны недействующими со дня вступления в силу нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть стали противоречить. Оспариваемый акт, принятый позднее нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, которому он или его часть не соответствуют, может быть признан судом недействующим полностью или в части со дня вступления в силу оспариваемого акта. Такая правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации безусловно способствует эффективному решению основных задач правосудия. Однако в этом же пункте разъяснено, что если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу. Соответственно, допускается ситуация, при которой акт будет признан недействующим со дня вступления решения в законную силу, но граждане, «пострадавшие» от его незаконности в прошлом, не смогут восстановить свои субъективные права. Представляется, что такая трактовка в правовом государстве недопустима. Единственное правильное последствие при использовании механизма признания нормативного акта не соответствующим закону – признание его недействующим с момента издания с сохранением за лицами, в отношении которых такой акт применялся, права на обращение в суд с соответствующими требованиями о восстановлении прав. На основании этого предлагается внести поправки в часть 1 статьи 216 и пункт 1 части 2 статьи 215 КАС РФ, из которых будет следовать, что, принимая решение об удовлетворении административного искового заявления, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим с момента его принятия. Дословно пункт 1 части 2 статьи

215 КАС РФ предлагается изложить в следующей редакции: «...об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части *со дня принятия такого нормативного правового акта*». Соответственно, часть 1 статьи 216 КАС РФ должна получить такую формулировку: «в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться *со дня принятия такого нормативного правового акта*».

В целях же исключения «поворота» общественных отношений вспять в виде пересмотра решений, принятых на основе признанного недействующим нормативного правового акта, необходимо руководствоваться принципом запрета ухудшения положения человека и гражданина. А в целях сглаживания экономических последствий для государства следует установить срок исковой давности не более 1 года и ряд других «заградительных» мер исходя из конкретных сфер общественных отношений, однако их определение должно происходить в рамках иных отраслей права и в данном диссертационном исследовании не рассматривается.

Ещё одной, на первый взгляд, сугубо процессуальной недоработкой главы 21 КАС РФ является следующий недостаток. В действующем правовом регулировании в качестве одного из оснований прекращения производства по административному делу об оспаривании нормативного правового акта может выступать отказ заявителя от своего требования, если при этом отсутствуют публичные интересы, препятствующие принятию судом данного отказа (пункт 2 части 2 статьи 214 КАС РФ). При этом полномочие суда прекратить производство по делу сформулировано как его право, т.е. остаётся на усмотрение суда. Такой подход является вполне

разумным, ведь данная категория дел имеет публичный характер, а потому может затрагивать права и интересы значительного круга лиц. Однако в схожей по своей правовой природе ситуации оговорка о публичном интересе отсутствует: часть 10 статьи 213 КАС РФ предусматривает, что применительно к признанию административного иска административным ответчиком суд может, но не обязан прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта. Казалось бы, в обоих случаях вопрос разрешается аналогичным образом, по усмотрению суда. Однако указания на то, чем именно должен руководствоваться суд, принимая признание административного иска ответчиком, не имеется, в связи с чем целесообразным представляется дополнить часть 10 статьи 213 КАС РФ упоминанием о необходимости учета публичного интереса при признании административного иска. Под публичными интересами здесь должны пониматься интересы общества в целом, имеющие «характер общечеловеческий, доступный и присущий всем людям независимо от социального статуса»¹⁴⁴. Более того, в большей степени публичный интерес подчёркивает значимость нормоконтроля и апеллирует к конституционным ценностям, поскольку именно конституционные нормы призваны закрепить в общем виде все публичные интересы в государстве и обществе. Поэтому чтобы исключить попытки административного ответчика скрыть факт грубого нарушения или подрыва конституционных ценностей, суд должен проверить, не нарушаются ли публичные интересы при признании административного иска. Тем не менее судебная практика по применению данной нормы в части отклонения отказа административного истца от административного иска пока не представлена¹⁴⁵.

В судебной практике, как и в научной литературе, также актуален вопрос о том, возможно ли оспаривание нормативных правовых актов,

¹⁴⁴ См.: Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36-47.

¹⁴⁵ Иванова И.А. Указ. соч. С. 38-39.

утративших юридическую силу¹⁴⁶. С одной стороны, часть 6 статьи 208 КАС РФ указывает на то, что административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта. Судья отказывает в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 128 настоящего Кодекса, а также в случае, если на момент подачи административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим оспариваемый нормативный правовой акт или его оспариваемые положения прекратили своё действие (часть 1 статьи 210 КАС РФ). На первый взгляд, неоднозначного толкования приведённая норма не допускает. Однако на практике может сложиться такая ситуация, при которой нормативный акт действовал и одновременно противоречил актам, имеющим большую юридическую силу, а принявший его властный орган, выявив такое нарушение, самостоятельно отменил его. Но тем самым не восстанавливаются права граждан и организаций, в отношении которых отменённый нормативный акт ранее применялся. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в абзаце 8 пункта 19 постановления от 25 декабря 2018 года № 50 разъяснил, что прекращение действия оспариваемого нормативного правового акта на день подачи административного искового заявления не является основанием для отказа в его принятии, но только в случае, если такой нормативный правовой акт продолжает применяться к определённым видам правоотношений. В других ситуациях, согласно тем же разъяснениям, заинтересованное лицо вправе оспорить в суде в порядке, предусмотренном главами 22 КАС РФ, 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, решения, действия (бездействие), основанные на прекратившем действие нормативном правовом акте, либо обратиться в суд в порядке гражданского

¹⁴⁶ Вифлянцева А.О. Нормоконтроль в административном судопроизводстве России. // Законодательство. № 4. 2020. С. 68.

судопроизводства за защитой частного субъективного права или за освобождением от соответствующей юридической обязанности.

В целях более действенной защиты субъективных прав граждан для разрешения описанной ситуации следует в полной мере использовать правовые возможности института судебного нормоконтроля. Вынесение судебного решения о признании недействующим с момента принятия ранее отмененного в добровольном порядке акта позволит избавить административного истца от всех отрицательных последствий, возникших в результате его применения. В особенности, если речь идёт о существенном нарушении конституционных прав и свобод. Редакция части 1 статьи 210 КАС РФ является формальным препятствием для предъявления соответствующего административного иска, а потому её следует дополнить предложением: «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 нарушали конституционные права и свободы граждан, а также в случае, если такой нормативный правовой акт или его оспариваемые положения продолжают применяться к определённым видам правоотношений».

Наконец, на основании всех перечисленных аспектов рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, возникает ещё одно закономерное предложение по совершенствованию данной процедуры. Представляется целесообразным рассматривать данную категорию дел в порядке письменного судопроизводства. Письменное производство - особый порядок разбирательства дел без вызова сторон, без проведения устного разбирательства посредством обмена сторонами документами (исковым административным заявлением, возражениями в отношении его по существу заявления, доказательствами, отзывами, другими) с одновременным их направлением суду в срок, указанный судом в определении, в соответствии с

КАС РФ. При осуществлении нормоконтроля ключевой задачей суда является именно соотнесение нижестоящего нормативного правового акта с вышестоящим нормативным правовым актом по юридической силе и установление, либо не установление противоречий. Традиционные процессуальные действия, такие как изложение сторонами фактических обстоятельств дела, допрос свидетелей, специалистов в данной категории дел не требуется. Наоборот, рассмотрение данной категории дел в общем порядке приводит к затягиванию сроков рассмотрения дела, в связи с тем, что зачастую, обжалуя нормативный правовой акт, административный истец доводит до суда «лишнюю» информацию о различных жизненных ситуациях, в которых был применен оспариваемый нормативный правовой акт, которые никак не влияют на его соотношение с актом большей юридической силы. Исследования документов, представленных сторонами, оказывается вполне достаточным для полного, всестороннего и объективного разрешения административного иска по существу. Безусловно, есть мнение, что письменное (упрощенное) производство приводит к снижению качества правосудия. Однако, как справедливо указывает М.С. Павлова, в целом участники административного процесса обеспечены широким спектром норм, которые способны защищать и восстанавливать нарушенные права¹⁴⁷. Именно поэтому целесообразно установить в КАС РФ положение, сущность которого заключается в том, что «по умолчанию» дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются в форме письменного судопроизводства в порядке главы 33 КАС РФ.

В связи с этим предлагается 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

¹⁴⁷ См.: Павлова М.С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 40 - 44.

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.

Проведенный анализ позволяет резюмировать следующее.

История становления, последовательные этапы нормативного регулирования конституционного контроля и надзора, а в последующем общесудебного нормоконтроля позволяют констатировать, что со вступлением в силу КАС РФ завершился процесс надлежащего процессуального оформления деятельности судов по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов и окончательного перехода данного института из общегражданской сферы в публично-правовую плоскость.

Вместе с тем, более углубленное исследование выявило неразрешенные вопросы, требующие определенной конкретизации.

Во-первых, целесообразно перемещение нормы процессуального права, закрепленной в части 7 статьи 208 КАС РФ, из 21 главы КАС РФ в главу 22 КАС РФ, в связи с тем, что оспаривание указанных в ней категории законов не относится к предмету нормоконтроля в его прямом смысле.

Во-вторых, необходимо возвращение арбитражных судов в сферу нормоконтрольной деятельности для более специализированной оценки нормативных правовых актов в области экономики.

В-третьих, требуется корректировка родовой и территориальной подсудности в целях обеспечения дополнительных гарантий субъективных прав граждан.

В-четвёртых, вполне оправданы такие дополнения и изменения в законодательство об административном судопроизводстве, которые установят возможность признавать нормативный правовой акт недействующим в случае удовлетворения административного искового заявления с даты его принятия, предусмотрев определённые «заградительные меры» для сглаживания возможных негативных социально-экономических последствий.

В-пятых, представляется вполне обоснованным введение процедуры упрощенного (письменного) производства в случаях осуществления нормоконтроля с отражением данного концепта в структуре главы 33 КАС РФ «по умолчанию».

ГЛАВА 2. 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

§ 2.1. Правовые аспекты деятельности Верховного Суда Российской Федерации при осуществлении нормоконтроля за федеральными подзаконными нормативными правовыми актами

Административный судебный нормоконтроль прошел долгий путь эволюции в России и, как было сказано в предыдущей главе исследования, в 2015 году ознаменован принятием КАС РФ, вступившего в силу 15 сентября 2015 года. С этого момента судебная власть в лице судов общей юрисдикции в полной мере стала выполнять функцию сдерживания непрестанно расширяющейся исполнительной власти. Суды полноценно вошли в практическую реализацию «системы сдержек и противовесов» государственной власти, выступая балансиром между законодательной и исполнительной властью. Однако представляется, что названная функция является второстепенной и достигается за счет выполнения первичной задачи (а по мнению некоторых исследователей, и вовсе единственной)¹⁴⁸, которая заключается в обеспечении и эффективном восстановлении нарушенных

¹⁴⁸ О том, что основной и единственной функцией суда является обеспечение и эффективное восстановление нарушенных прав и свобод граждан подробнее см.: Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2017. С. 108; Аналогичное мнение о том, что основной и единственной функцией суда является обеспечение и эффективное восстановление нарушенных прав и свобод граждан встречается и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ "Нижнекамскнефтехим" и "Хакасэнерго", а также жалобами ряда граждан». // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2025).

прав и свобод граждан. Причем речь идет о том, что в рамках осуществления административного судебного нормоконтроля за подзаконными нормативными актами обеспечиваются и восстанавливаются именно конституционные права граждан.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, что представляют собой подзаконные нормативные акты. Вообще понятие «подзаконный нормативный акт» не имеет легального определения ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующих федеральных законах, что является несомненной недоработкой законодателя. Вместе с тем данный термин широко используется во многих законах, актах палат Федерального Собрания Российской Федерации, решениях Конституционного Суда России и т.д. В науке конституционного и административного права этот вопрос был исследован различными учеными. Так, С.С. Алексеев указывал: «Характеристика законов как правовых документов высшей юридической силы, требование верховенства законов означают, что все другие нормативные акты, кроме законов, акты иного юридического качества: все они находятся «под» законом, т.е. являются подзаконными. Подзаконность нормативных юридических актов не означает их «меньшую» юридическую обязательность; они обладают необходимой юридической силой; дело лишь в том, что их юридическая сила не имеет такой же всеобщности и верховенства, как это характерно для законов, доминирующих над всеми иными нормативными актами»¹⁴⁹. В.А. Толстик определяет подзаконные нормативные акты как следствие «вторичного» правотворчества, необходимого для конкретизации регламентации общественных отношений¹⁵⁰. Не вдаваясь в дискуссию о различных подходах к пониманию подзаконного нормативного акта, отметим, что наиболее полным представляется определение А.В. Злобина, по мнению которого, у подзаконного акта остается определенная кинетическая энергия закона, на

¹⁴⁹ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 86.

¹⁵⁰ Толстик В.А. Иерархия источников российского права. Н. Новгород, 2002. С. 140.

основании которого он принят, помимо этого, он обладает и собственной прикладной, более детальной спецификой, во многом обусловленной полномочиями принимающего субъекта, которому в большинстве случаев и придется заниматься его применением. Для решения этой задачи исполнительный орган может прибегнуть к формулированию новых правил поведения для наибольшей эффективности правореализации¹⁵¹. Данный подход отражает все ключевые признаки рассматриваемого правового явления – нормативного акта и объективно отражает его место в современной правовой системе России.

Видами федеральных подзаконных нормативных актов являются акты, принимаемые Главой государства, высшим исполнительным органом страны, подведомственными им органами публичного управления, а также субъектами контрольно-надзорной деятельности (Прокуратура, Банк России, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и т.д.)¹⁵².

Данные федеральные акты могут иметь различные наименования, точный и закрытый перечень которых определить достаточно сложно¹⁵³. Однако в специальной юридической литературе формы федеральных подзаконных нормативных актов, которые позволяют получить достаточно ясное представление об их внешнем выражении, все-таки приводятся:

1. Указ – федеральный подзаконный нормативный акт, принимаемый Президентом Российской Федерации.

2. Постановление – федеральный подзаконный нормативный акт, принятый органом или должностным лицом как правовой акт управления общенормативного содержания.

¹⁵¹ Злобин А.В. Подзаконные нормативные акты как форма современного российского законодательства: вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 43.

¹⁵² Там же. С. 36.

¹⁵³ См.: Арзамасов Ю.Г. Законность ведомственных нормативных актов: монография. Барнаул, 2004. С. 28-29; Романова Г.В. Подзаконные правовые акты и их реализация: монография. Казань, 2006. С. 22-34.

3. Приказ – федеральный подзаконный нормативный акт, принимаемый руководителем федерального органа исполнительной власти в целях регламентации определенной сферы общественных отношений.

4. Правила – федеральный подзаконный нормативный акт, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности.

5. Инструкция – федеральный подзаконный нормативный акт, изданный с целью разъяснить и определить порядок применения вышестоящего нормативного акта органами исполнительной власти, в котором осуществляется детальное регулирование поведения субъекта права по отношению к объекту.

6. Положение – федеральный подзаконный нормативный акт, в котором устанавливается статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

7. Распоряжение – федеральный подзаконный нормативный акт, принимаемый руководителем федерального органа исполнительной власти по вопросам осуществления государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, порядка взаимодействия с иными органами власти, осуществляющими деятельность в смежных областях общественных отношений¹⁵⁴.

Помимо названных достаточно часто встречаются административные регламенты, наставления, уставы, своды правил и т.д. Однако вне зависимости от того, о какой форме федерального подзаконного акта идет речь, представляется, что в «совершенной» правовой системе они должны иметь следующее соотношение с законами:

¹⁵⁴ Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / отв. ред. М.А. Лапина, В.А. Баранов. М., 2014. С. 90-98.

- 1) установление в законе предметов ведения и полномочий должностных лиц или органов федерального уровня;
- 2) установление пределов правового регулирования;
- 3) принятие решения в подзаконном акте на основе выбора одного из вариантов, строго фиксированных в норме закона;
- 4) указание на конкретное действие или акт, который необходимо принять;
- 5) допущение велений на основе оценочных норм и нормативных понятий, а также на основе принципов аналогии закона и права;
- 6) определение в гипотезе нормы типичных характеристик юридических фактов как оснований действий и решений¹⁵⁵.

Совокупность данных признаков демонстрирует реализацию правила: «на основе и во исполнение закона»¹⁵⁶. Однако приходится констатировать, что оно зачастую не работает по ряду причин, во многом обусловленных проблемами организации деятельности всей системы органов исполнительной власти. Так, отмечается наличие подзаконных нормативов, противоречащих законодательству. Довольно часто ведомственные правовые акты социально-экономического содержания принимаются не в развитие закона, а для детализации указов, постановлений и даже распоряжений вышестоящих инстанций. Данная практика имеет место, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. Вместе тем от деятельности органов исполнительной власти зачастую зависит реализация конкретных прав граждан. Именно на уровне федеральных подзаконных актов нередко допускается превышение ведомственных полномочий, когда в них даются расширительные или даже произвольные интерпретации норм законов, которые по сути своей нивелируют содержание целого ряда конституционных прав граждан. Единственной же действенной преградой

¹⁵⁵ Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения: монография / отв. ред. М.А. Лапина, В.А. Баранов. С. 48.

¹⁵⁶ Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика: монография. М., 2013. С. 75.

для подобных ситуаций является судебный нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции, а на уровне федеральных подзаконных актов – непосредственно Верховным Судом Российской Федерации.

Как было сказано выше, на основании статьи 21 КАС РФ к компетенции Верховного Суда Российской Федерации отнесено рассмотрение такой категории дел как оспаривание нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. При этом аналогичной компетенцией в соответствии со статьёй 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» обладает и Конституционный Суд Российской Федерации. Тем не менее, разграничение имеет место, будучи оформленным в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»: установление соответствия их Конституции Российской Федерации остается за Конституционным Судом, все остальные случаи входят в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации. С точки зрения формально-юридического толкования разграничение однозначно, но правоприменительная практика не столь непоколебима в этом случае.

Возникает вопрос, достаточно ли обоснована возможность оспаривать акты Президента Российской Федерации в Верховном Суде России при невозможности оценки их конституционности? Ответ скорее отрицательный по следующим причинам. Такие акты в системе права России занимают особое место в связи с тем, что они (в частности, Указы Президента Российской Федерации) могут выступать не только как нормативные акты, продолжающие федеральные законы, но и как акты, дополнительно регулирующие общественные отношения наравне с законом, поскольку

отдельные общественные отношения в полной мере не урегулированы федеральным законом¹⁵⁷, в связи с чем при оспаривании такого акта Верховный Суд Российской Федерации попросту не сможет дать ему надлежащей оценки без соотношения с положениями Конституции Российской Федерации.

Подтверждением сказанному является решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2008 года № ВКПИ08-57 об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров». В рамках возникшего спора заявитель оспаривал норму, согласно которой отдельные категории пенсионеров лишались единовременной доплаты к пенсии при условии, что ранее на основании решения суда или по другим специальным основаниям устанавливалась ежемесячная надбавка к пенсии в размере 25 процентов. Верховный Суд Российской Федерации, принимая вышеуказанное решение, установил не только отсутствие противоречия оспариваемой нормы статье 49 Федерального закона от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», но и проверил ее на соответствие Конституции Российской Федерации. А именно сделан вывод о том, что Указ Президента Российской Федерации принят в целях обеспечения социальной защиты отдельных категорий пенсионеров и соответствует положениям статьи 80 Конституции Российской Федерации. В том же решении утверждение заявителя о противоречии пункта 3 Указа

¹⁵⁷ Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996. С. 6-7.

Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с статьям 19 и 46 Конституции Российской Федерации признано необоснованным¹⁵⁸.

Необходимо отметить, в ряде случаев акты Президента Российской Федерации являются прямым продолжением норм Конституции ввиду отсутствия федерального закона, регулирующего общественные отношения в установленной сфере. В такой ситуации вовсе не приходится говорить о «подзаконности» президентского акта, ибо он, по сути, заменяет собой закон¹⁵⁹. В этой связи в отечественном конституционном праве даже появился специальный термин – «указное право», получивший широкое распространение в 90-е годы и начале 2000-х, имеющий место и в наши дни¹⁶⁰. Один из ярких примеров такого правового регулирования – определение системы и структуры органов исполнительной власти. По большому счету это та сфера, которая должна быть урегулирована федеральным законом. Однако и по сей день при отсутствии соответствующего федерального закона она регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶¹. В связи с этим представляется логичным и целесообразным исключить из содержания статьи 21 КАС РФ упоминание об актах Президента России, оставив возможность осуществления в отношении них нормоконтроля исключительно Конституционным Судом Российской Федерации. Кроме

¹⁵⁸ Решение Верховного Суда РФ от 23.07.2008 № ВКПИ08-57 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным пункта 3 Указа Президента РФ от 18.10.2007 № 1373с "О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров"» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

¹⁵⁹ Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика: монография. М., 2013. С. 181-182.

¹⁶⁰ См. подробнее: Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996. С. 5-28; Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2011. С. 383. Более того, указание на то, что Указы Президента могут регулировать общественные отношения «вместо» закона, осуществляя первичное нормативное правовое регулирование было закреплено в одном из Постановлений Конституционного Суда России. См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3. С. 15-23.

¹⁶¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

того, акты Президента России обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации крайне редко (в 2024 году поступило 0 заявлений¹⁶², в 2023 – 0¹⁶³, в 2022 – 1¹⁶⁴, в 2021 – 3¹⁶⁵, в 2020 – 2¹⁶⁶, в 2019 – 4¹⁶⁷, в 2018 – 4¹⁶⁸, в 2017 – 4¹⁶⁹, в 2016 году – 5¹⁷⁰), а потому данная категория дел существенно нагрузку судей Конституционного Суда Российской Федерации не увеличит.

Во многом ситуация повторяется применительно к нормоконтролю в отношении актов Правительства Российской Федерации. Хотя количество таких дел заметно выше: в 2024 году в Верховный Суд Российской Федерации поступило 11 заявлений¹⁷¹, в 2023 – 58¹⁷², в 2022 – 45¹⁷³, в 2021 – 68¹⁷⁴, в 2020 – 83¹⁷⁵, в 2019 – 81¹⁷⁶, в 2018 – 68¹⁷⁷, в 2017 – 60¹⁷⁸, в 2016 – 61¹⁷⁹.

¹⁶² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2024 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8942> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁶³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8809> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁶⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁶⁵ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 27.12.2024).

¹⁶⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁶⁷ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁶⁸ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁶⁹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷⁰ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2024 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8942> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁷² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8809> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁷³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 19.06.2025).

¹⁷⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 27.12.2024).

Поэтому полностью передать их в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации в его нынешней численности затруднительно и нецелесообразно. В то же время в соответствии пунктом 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» Верховный Суд Российской Федерации должен избегать анализа актов Правительства Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации. Что касается позиции на этот счет Конституционного Суда Российской Федерации, то еще в Постановлении от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» он отметил, что проверка конституционности нормативных правовых актов, перечисленных в статье 125 Конституции Российской Федерации, может осуществляться только Конституционным Судом Российской Федерации, а суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе выносить решения о противоречии и ином соотношении указанных актов Конституции Российской Федерации и могут рассматривать их только с точки зрения законности¹⁸⁰. Однако практика деятельности Верховного Суда Российской Федерации свидетельствует об обратном. Суд

¹⁷⁵ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷⁷ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷⁸ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷⁹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁸⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

вынужден проверять соответствие оспариваемого акта отдельным нормам Конституции и давать им толкование, что обусловлено требованиями всесторонности, объективности и полноты рассмотрения дела. Так, в одном из своих решений Верховный Суд Российской Федерации пришел к следующему выводу: «Утверждение заявителя о том, что указанное им положение нормативного правового акта Правительства России противоречит предписаниям части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, являются беспредметными, поскольку эта норма Основного Закона в прямой постановке не регулирует правоотношения, вытекающие из оспариваемой им нормы»¹⁸¹. Несмотря на утверждение о «беспредметности» требований, суд фактически сделал оценочное суждение об отсутствии каких бы то ни было противоречий между оспариваемой нормой и Конституцией Российской Федерации, т.е. осуществил конституционный судебный нормоконтроль. Более того, отдельные исследователи отмечают, что позиция Верховного Суда Российской Федерации в этом деле далеко не бесспорна, поскольку оспариваемая норма касалась установления ежемесячной надбавки и с точки зрения существа регулируемых правоотношений вполне могла быть проверена на соответствие части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право на вознаграждение за труд. Сама формулировка о том, что «норма Основного Закона в прямой постановке не регулирует правовые отношения, вытекающие из оспариваемой им нормы», подтверждает этот вывод и свидетельствует об убежденности суда в том, что Конституция Российской Федерации, как минимум, косвенно регулирует соответствующие правоотношения, следовательно, оспариваемый акт может подлежать оценке с точки зрения его соответствия указанному

¹⁸¹ Решение Верховного Суда РФ от 20.03.2013 № ВКГПИ13-5 // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

конституционному положению¹⁸². Схожие позиции Верховного Суда Российской Федерации встречаются и в ряде других его решений¹⁸³.

Значительно сложнее обстоит дело с применением судами общей юрисдикции норм Конституции Российской Федерации при оценке актов федеральных органов исполнительной власти, проверка которых в соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не отнесена к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации ввиду того, что они находятся на ступень ниже, чем акты Правительства Российской Федерации. По данному вопросу отсутствует единое мнение как среди представителей теории, так и в судебной практике. Например, С.А. Татаринов утверждает, что Верховный Суд России не имеет права соотносить акты федеральных органов исполнительной власти с Конституцией Российской Федерации, т.к. это возможно исключительно в рамках конституционного судебного нормоконтроля и недопустимо при проведении судебного административного нормоконтроля, целью которого является лишь установление законности¹⁸⁴. И.М. Евлоев придерживается диаметрально противоположной точки зрения, отмечая, что Верховный Суд Российской Федерации так или иначе вынужден обращаться к вопросу о соответствии норм актов федеральных органов исполнительной власти Конституции России, т.е. оценивать их конституционность¹⁸⁵. По большому счету, в достаточно развитой и совершенной правовой системе подобный вопрос не должен возникать. Классик теории права Г. Кельзен подчеркивал,

¹⁸² Евлоев И.М. Отдельные аспекты применения Конституции России при осуществлении нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 36-37.

¹⁸³ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 12.07.2007 № КАС07-295, от 16.03.2010 № КАС10-86, от 14.02.2012 № КАС12-15; Определение Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № АПЛ13-252 // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

¹⁸⁴ Татаринов С.А. Некоторые вопросы размежевания компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4. С. 20-21.

¹⁸⁵ Евлоев И.М. Отдельные аспекты применения Конституции России при осуществлении нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 37.

что эффективность нормативного правила поведения, сформулированного в акте, возможна только при условии его следования из нормативов более высокого порядка¹⁸⁶. Исходя из данного теоретического заключения конструкт правовой системы должен выглядеть таким образом, чтобы в рамках иерархии нормативных актов каждая норма имела основу в той, что по юридической силе ее превосходит и находится ровно на одну ступень выше. Если бы все так и было, то отсутствовал бы в принципе институт проверки конституционности подзаконного акта, поскольку такую деятельность достаточно было бы делать исключительно в отношении законодательства.

Крайне непросто достигнуть такого уровня. Отдельного внимания заслуживают ситуации, когда подзаконный акт является в своём роде первым нормативным правовым актом в определенной сфере и не базируется ни на каком вышестоящем акте, что не позволяет провести его проверку на соответствие закону, указу или постановлению и вынуждает оценивать именно его конституционность. В этой связи особого внимания заслуживает позиция Гаджиева Г.А., отмечающего, что используя инструмент балансирования, суды могут влиять на законодательство и до некоторой степени корректировать его развитие. При очевидном отставании законодательства от быстро меняющейся реальности такая функция судов не только полезная, но и незаменимая¹⁸⁷.

Если не брать в расчет особые мнения различных судей, в целом Конституционный Суд Российской Федерации не сформулировал четкой позиции относительно правомочности установления конституционности судами общей юрисдикции. Ни в ранее упомянутом Постановлении от 16 июня 1998 года № 19-П, ни в Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2

¹⁸⁶ См. подробнее: Кельзен Г. Чистое учение о праве. 2-е изд. СПб., 2015. С. 278-287.

¹⁸⁷ Гаджиев Г.А., Войниканис Е.А. Rasing problem и возрождение судебного нормотворчества. // Закон. 2021. №6. С. 136.

части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации», ни в иных решениях, касающихся толкования статьи 125 Конституции России, соответствующего разъяснения нет. Еще при вынесении Постановления от 16 июня 1998 года № 19-П судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрук и Г.А. Гаджиев отмечали необходимость выработки позиции по данному вопросу. Г.А. Гаджиев подчеркивал обязательный характер такой деятельности для судов общей юрисдикции при наличии нарушений прав и свобод человека и гражданина на основе нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающей право каждого на справедливое правосудие и защиту с его помощью своих прав. По его мнению, «результатом толкования статьи 125 Конституции Российской Федерации не может быть ограничение полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов по проверке в порядке административного судопроизводства конституционности таких подзаконных актов, как нормативные акты федеральных министерств, ведомств, нормативные акты министерств и ведомств субъектов Российской Федерации»¹⁸⁸.

Именно данная точка зрения представляется наиболее правильной. При этом практика Верховного Суда Российской Федерации свидетельствует как о прямом, так и о косвенном рассмотрении в рамках административного нормоконтроля вопросов соответствия актов федеральных органов исполнительной власти Конституции Российской Федерации. Например, в определении от 15 мая 2003 года № КАС03-166 Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, отменяя решение Верховного Суда

¹⁸⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П "По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации" // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.03.2025).

Российской Федерации от 5 марта 2003 года об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим и не подлежащим применению пункта 14.3 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утвержденной Приказом МВД РФ от 15 сентября 1997 года № 605, и признавая оспариваемую норму недействующей, исходила из следующего. Пункт 14.3 названной Инструкции предписывает гражданину выполнить ряд формальных требований, связанных, в том числе, с представлением фотографий определенного формата. В то же время отдельные религиозные каноны не позволяют женщинам демонстрировать какие-либо части своего тела помимо овала лица и кистей рук. Выбор такого варианта поведения обусловлен свободой совести, провозглашенной в статье 28 Конституции Российской Федерации. Данные нормативные предписания детализированы в статье 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», не допускающей каких-либо ограничений названного конституционного права иначе как на основании федерального закона. Поскольку соответствующего федерального закона не было принято, Инструкция МВД России как подзаконный нормативный акт не может вводить запрет или ограничение в отношении религиозных правил и убеждений¹⁸⁹.

Исходя из приведенного прецедента следует, что Верховный Суд Российской Федерации опять же руководствовался соотношением подзаконной нормы с нормами Конституции Российской Федерации.

Более того, в судебной практике имеются прецеденты осуществления нормоконтроля, в рамках которого подзаконная норма права проверяется на соответствие конституционному положению через комплексное толкование с

¹⁸⁹ Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2003 № КАС03-166 «Об отмене решения Верховного Суда РФ от 05.03.2003 и признании частично недействующим и не подлежащим применению пункта 14.3 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утв. Приказом МВД РФ от 15.09.1997 № 605» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2025).

нормами международного права. В частности, п. 42.1 приложения № 3 к Федеральным авиационным правилам «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 года № 50, Верховным Судом Российской Федерации признан недействующим решением от 16 февраля 2011 года № ГКПИ10-1682, что позволило пилотам авиалайнеров сохранять свой статус и трудовые отношения со своим работодателям, несмотря на обнаружение у них СПИДа или констатации того, что такие лица являются носителями вируса. Высшая судебная инстанция, ссылаясь на часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, подчеркнула, что ограничение конституционных прав граждан допустимо только в целях сохранения основ конституционного строя и других связанных с этим оснований, прямо указанных в данной норме. На основании статьи 3 Федерального закона от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» действие данного нормативного акта распространяется в отношении практически всех субъектов российского права. На основании статей 5 и 17 данного нормативного правового акта граждане, страдающие указанным заболеванием, обладают равными правами по сравнению со всеми остальными физическими лицами. Диагноз ВИЧ-инфекции может быть основанием увольнения с работы только в тех случаях, когда это прямо регламентировано федеральным законом. На момент рассмотрения дела в Верховном Суде Российской Федерации такого законодательного акта в отношении пилотов не существовало. В этой связи норма подзаконного документа, ограничивающая трудовую деятельность данной категории граждан, наряду с выводом о несоответствии ее федеральному закону и

международным нормам права, признана противоречащей гарантированной Основным законом государства свободе труда¹⁹⁰.

В указанных случаях судебная защита конкретных конституционных прав и свобод граждан от их ущемления, ограничения, а то и просто нарушения нормами ведомственных правовых актов происходила посредством прямого соотношения норм подзаконного акта с нормами Конституции Российской Федерации.

В действительности зачастую судебная проверка подзаконного нормативного акта направлена на защиту именно конституционных прав и свобод граждан, даже если упоминание о Конституции Российской Федерации в судебном акте отсутствует. В целях подтверждения данного вывода вновь обратимся к решениям судов по конкретным делам.

Одним из важнейших конституционных прав современного информационного общества является конституционное право на образование, предусмотренное статьей 43 Конституции Российской Федерации. Применительно к высшему образованию данная статья закрепляет возможность любого человека получить бесплатное высшее образование, но на условиях справедливого конкурсного отбора. Данное конституционное положение детализировано в статье 55 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Указанная справедливость заключается в отборе лиц, наиболее соответствующих программе обучения по своему уровню подготовки¹⁹¹. Например, нельзя поступить в магистратуру, не имея первого высшего образования. Порядок поступления в вуз регламентируется Министерством науки и высшего образования Российской Федерации. Таким образом,

¹⁹⁰ Решение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2011 г. № ГКПИ10-1682 «О признании недействующим пункта 42.1 приложения № 3 к Федеральным авиационным правилам «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50» // КонсультантПлюс. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁹¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

процедура реализации конституционного права устанавливается актом компетентного федерального органа исполнительной власти. Иных детализирующих норм, регламентирующих реализацию права на бесплатное высшее образование, в названном федеральном законе нет.

Порядком приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год, утвержденным приказом Минобрнауки России от 21 июля 2014 года № 839, такой порядок был прописан, а также отдельно зафиксированы особые права отдельных категорий граждан привилегированного характера¹⁹². Подпункт «е» пункта 68 указанного документа закрепил возможность представления диплома победителя или призера заключительного этапа всероссийской олимпиады, полученного не позднее четырехлетнего срока, в качестве условия для приоритетного поступления в вуз.

Таким образом, федеральный орган исполнительной власти определил не что иное, как конкретный порядок реализации конституционного права на образование для наиболее способных и подготовленных лиц и ввел при этом ограничение по времени действия преимуществ, связанных с высокими достижениями абитуриента. Данная норма распространила свое действие на все возможные специальности высшего образования и неопределенный круг абитуриентов, претендующих на поступление в образовательную организацию. Однако ввиду своего подзаконного характера она не могла быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации на предмет соответствия статье 43 Конституции Российской Федерации. И лишь Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев дело № АКПИ14-1367 и приняв решение от 21 января 2015 года о признании вышеуказанной нормы

¹⁹² Приказ Минобрнауки России от 28.07.2014 № 839 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.08.2014 № 33799) // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.06.2025).

недействующей, оказался способным защитить конституционное право на образование¹⁹³. В названном судебном решении дано исчерпывающее разъяснение о том, что из содержания Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не следует, что Минобрнауки России имеет возможность определять временные пределы действия такого поощрения. Фиксация четырехлетнего периода ограничивает права талантливых абитуриентов, которые могли планировать поступление в вуз не сразу после школы, а перед этим поработать на производстве или уладить иные личные проблемы, после чего принимать решение о получении высшего образования. Указанным прецедентом высшая судебная инстанция отстояла интересы наиболее подготовленных и талантливых абитуриентов в конкретной сфере научных знаний.

Вышеприведенный судебный прецедент позволяет сделать важный теоретический вывод, непосредственно связанный с высоким значением нормоконтроля в российской правовой системе. Верховный Суд Российской Федерации, по сути, обеспечил не только защиту прав неопределенного круга лиц, но и принцип законности и прямого действия Конституции России в сфере образования. Произошло ограничение исполнительной власти, восстановлен точечный баланс в системе государственного управления. Конкретное решение Верховного Суда Российской Федерации по достаточно узкому вопросу гарантировало исполнение Конституции России, причем не только в отношении права на образование. Подобные судебные позиции реализуют конституционные положения о системе органов исполнительной власти и о функционировании органов публичной власти, имея в виду их определенную позицию в структуре государственного управления. Помимо этого, происходит также своего рода стимулирование правомерного

¹⁹³ Решение Верховного Суда РФ от 21.01.2015 № АКПИ14-1367 «О признании частично недействующим подпункта "е" пункта 68 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год, утв. Приказом Минобрнауки России от 28.07.2014 № 839» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.06.2025).

поведения рассматриваемых субъектов, которые выходят за пределы своей компетенции вследствие «сверхконкретизации» норм законов, нарушая конституционные права граждан.

В решении от 14 мая 2014 года № АКПИ14-323, принятом по вопросу реализации права на отдых в виде отпуска при осуществлении трудовой деятельности, высшая судебная инстанция общей юрисдикции основывалась части 5 статьи 37 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на отдых¹⁹⁴. Любой человек, находящийся в трудовых отношениях с работодателем, имеет возможность в установленном законом порядке не просто планировать свой отдых на основе затрачиваемого рабочего времени в повседневной жизни, но и уходить в ежегодный оплачиваемый отпуск. Согласно статье 173.1 Трудового кодекса Российской Федерации соискатели ученой степени кандидата наук могут взять отпуск продолжительностью 3 месяца, а будущие доктора наук – 6. При этом за такими лицами должен сохраняться средний заработок, и они не лишаются права на обычный ежегодный оплачиваемый отпуск. Порядок предоставления указанного отпуска определяется высшим исполнительным органом государственной власти России¹⁹⁵. Данный порядок на тот момент времени был оформлен путем утверждения приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 27 марта 1998 года № 814 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации¹⁹⁶. На основании пункта 11 данного документа отпуск

¹⁹⁴ Решение Верховного Суда РФ от 14 мая 2014 г. № АКПИ14-323 «О признании частично недействующим абзаца второго пункта 11 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации», утвержденным Приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2025).

¹⁹⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).

¹⁹⁶ Приказ Минобрнауки России от 27.03.1998 № 814 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.08.1998 № 1582) // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).

предоставляется по основному месту работы тем, кому необходимо завершить диссертационное исследование. Решение о возможности предоставления такого отпуска принимается научно-техническим или ученым советом вуза, включая период, которого объективно достаточно для достижения поставленной цели соискателя. Учитывается также новизна, актуальность проводимого доктринального изыскания, а также его уже имеющийся объем для того, чтобы диссертация была представлена вовремя.

И здесь вновь налицо ситуация, когда реализация права, предусмотренного Конституцией Российской Федерации и Трудовым кодексом Российской Федерации, поставлена в зависимость от целого ряда условий, чем, по сути, значительным образом ограничены права как на отдых, так и свободную реализацию своих творческих способностей.

По результатам рассмотрения данного дела Верховный Суд Российской Федерации принял решение о признании недействующим пункта 11 вышеуказанного Положения ввиду того, что Трудовой кодекс Российской Федерации не предоставляет право научно-техническому или ученому совету вуза, научного учреждения или организации определять состоятельность проводимого исследования именно с точки зрения предоставления отпуска работнику для его завершения. Такое подзаконное нормативное правовое регулирование является необоснованным ограничением права работника.

Таким образом, на основании вышеизложенного представляется целесообразным сделать вывод о том, что противоречащим правовой природе нормоконтроля является различие понятий законности (как исключительного соотношения актов по юридической силе) и конституционности подзаконного нормативного правового акта. Подобное мнение ранее было высказано (хотя и не получило всеобщего признания) судьей Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононовым в особом мнении на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2004 года № 1-П. Данная позиция связана с тем, что законодательное определение процесса установления законности или

конституционности отсутствует. Зарубежная же теория и судебная практика рассматривают природу судебного нормоконтроля в конституционном и административном судопроизводстве как тождественную, поскольку основные права и свободы человека сформулированы в Основном Законе как надпозитивные правовые ценности, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Применение общих принципов права особенно актуально именно в сфере административного судопроизводства и нормоконтроля.

Философия права представляет дополнительные аргументы в пользу наделения судов общей юрисдикции полномочиями по прямому применению Конституции Российской Федерации.

Отечественная Конституция 1993 года вобрала в себя основные традиции русского дореволюционного правоведения, которое предметом философии видело в основном естественное право. Оно представляет собой совокупность тех возможностей каждого человека, которые могут быть реализованы в силу его биологической природы. Такие подходы основаны на сущности социума, опыте человеческого общежития, традициях, обычаях, нормах морали. Позитивное же право представляет собой юридическую фиксацию правомочий граждан в нормативных правовых актах и судебной практике. Такие правила поведения могут не опираться на мораль, традиции и пр., а иногда и прямо им противоречить. Позитивное право специально разрабатывается компетентными на то субъектами, для императивного управления поведением людей. Соответственно, при отклонении от утвержденных стандартов может наступать наказание. Обладающими высшей степенью защиты со стороны государства и общества Конституция Российской Федерации провозглашает те права человека и гражданина (человеческой личности), которые в первую очередь носят естественный характер.

Обособление статуса Конституционного Суда Российской Федерации произошло вследствие того, что, по существу, данный орган судебного

конституционного контроля и надзора призван оценивать любой принимаемый закон или подзаконный нормативный акт на предмет соответствия его не столько Конституции Российской Федерации как таковой, сколько основным конституционным правам и свободам граждан. Тем самым еще более подчеркивается превалирование прав личности и незыблемость демократических принципов правового государства. Логическое следствие подобного положения Конституционного Суда Российской Федерации – наделение его особыми полномочиями в сравнении с иными органами судебной власти (в частности, исключительным правом признать закон не соответствующим Конституции Российской Федерации и устранить его тем самым из системы действующих нормативных актов). Вне всяких сомнений, ведущая роль конституционного судебного контроля и надзора в становлении и формировании института судебного нормоконтроля очевидна.

Защиту прав и законных интересов (в особенности, конституционных) целесообразно трактовать несколько шире, исходя из того, что их нарушение может состоять не только в неправомерных действиях, но и в форме применения незаконных правовых актов. Исходя из этого, полномочия по оценке конституционности положений нормативных актов быть и у других судов, исключая тем самым монополию конституционного судопроизводства. В качестве дополнительного аргумента высказанной позиции следует заметить, что любые суды в своей деятельности могут прямо применять Конституцию Российской Федерации без согласования с какими-либо иными субъектами правоотношений, для разрешения конкретного дела, что следует из положений пункта 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года № 8 (в ред. от 3 марта 2015 года) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).

В случае наличия правовых коллизий органы правосудия могут также прямо применять отечественный акт высшей юридической силы, в том числе для восполнения правовых пробелов. В связи с этим при всей важности разграничения конституционного и административного судебного нормоконтроля нельзя не подчеркнуть, что в оценке закона привилегией его толкования с позиции естественного права (что неизбежно влечет за собой обращение к конституционным нормам) не может обладать отдельно взятый судебный орган. Такая функция должна быть имманентна всей судебной системе, призванной обеспечить реальное функционирование основных институтов демократии, руководствуясь при этом принципом независимости судебной власти от законодательной и исполнительной. Каждое конкретное дело, каким бы судом оно ни рассматривалось (конституционным или общим), результатом своего рассмотрения должно доказывать непререкаемость свободы личности и естественных прав человека, недопустимость какого бы то ни было ограничения этой свободы нормативным правовым актом любого уровня.

Именно в силу указанных причин Верховный Суд Российской Федерации, осуществляя административный судебный нормоконтроль, проводит проверку не только законности, но и конституционности норм подзаконных актов в целях реализации и эффективного восстановления прав граждан. Как утверждает Первый заместитель Председателя Верховного Суда России профессор П.П. Серков, по своей природе административное судопроизводство во многом совпадает с конституционным, т.к. в обоих случаях органы судебной власти при осуществлении правосудия наделяются ярко выраженными контрольными полномочиями и в принципиальном плане решают одинаковые задачи¹⁹⁸. Вопрос же соотношения позиций Верховного и Конституционного Судов Российской Федерации требует дальнейшей проработки. Один из путей решения высказан еще в 1993 году ведущими юристами-конституционалистами, поддержавшими идею создания единого

¹⁹⁸ Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2017. С. 626.

Верховного (или Высшего) судебного присутствия, имеющего полномочие императивно влиять на деятельность всех судов Российской Федерации и способного вырабатывать единообразную практику применения законодательства всеми судебными органами страны. Авторами теоретического обоснования учреждения такого органа являются С.С. Алексеев, А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук и В.М. Савицкий. В частности, С.С. Алексеев считал, что это было бы хорошей альтернативой конкуренции между судами и позволяло бы скоординировать их действия, придавая в конечном итоге им большую силу. В.М. Савицкий оценивал Высшее судебное присутствие как систему сдержек и противовесов внутри судебной власти. Н.В. Витрук утверждал, что наличие «перекрещивающейся» компетенции высших судебных органов обусловлено природой их деятельности по оценке конституционности всей системы права и правоприменительной практики¹⁹⁹. Однако по состоянию на 1993 год Российская Федерация оказалась не готова к созданию подобной судебной «надстройки» в динамично меняющихся условиях. В настоящее же время данная идея представляется вполне жизнеспособной и обоснованной как с теоретической, так и с практической точек зрения.

¹⁹⁹ Митюков М.А. К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 138.

§ 2.2. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации

Россия как федеративное государство с точки зрения государственно-территориального устройства включает в свой состав 89 субъектов Российской Федерации, которые с конституционной точки зрения являются полностью равноправными. Один из важнейших элементов конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации – принимаемое на его территории законодательство. Очевидно, что в настоящее время в законодательстве субъектов Российской Федерации сложились признаки системности. Так, в субъектах Российской Федерации 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. По мнению А.П. Сычева и А.З. Еникеева, признание системности законодательства субъектов Российской Федерации имеет большое значение с точки зрения выработки концепции его развития, правильного правоприменения, верного соотношения с федеральным законодательством, а следовательно, и надлежащего судебного нормоконтроля²⁰⁰.

На основании части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации у органов власти субъектов Российской Федерации имеется возможность принимать собственные законодательные и другие нормативные правовые акты по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, перечисленным в статье 72 Основного Закона страны. Согласно части 4 той же статьи субъекты Российской Федерации вольны устанавливать правила,

²⁰⁰ Еникеев А.З. Конституционно-правовые основы согласования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации: монография. Уфа, 2011. С. 8-9.

которые не охватываются исключительной федеральной компетенцией, а также вопросами совместного ведения с регионами. Детализация данных конституционных положений осуществлялась ранее Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» путем прямого указания на то, какие акты, каких органов и должностных лиц, по каким вопросам могли приниматься. В субъектах Российской Федерации в развитие этих положений приняты и действуют законы о нормативных правовых актах, определяющие систему этих актов²⁰¹. Аналогичный подход реализован в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где расширен перечень полномочий органов публичного управления регионального уровня в части реализации предметов совместного ведения.

Если проанализировать большинство законов субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах, то систему законов на данном уровне можно представить в следующем порядке.

К основным видам относятся:

- 1) основной нормативный правовой акт – устав или конституция;
- 2) законы;

²⁰¹ Например: Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 года № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024); Закон Астраханской области от 20 июня 2003 года № 17/2003-ОЗ «О нормативных правовых и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024); Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024); Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 года № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных актах» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.10.2024); Закон Костромской области от 11 января 2007 года № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Костромской области» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024); Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024) и др.

3) подзаконные нормативные правовые акты, которые принимаются главой региона и подотчетными ему исполнительными органам публичного управления²⁰².

По форме, как правило, различают:

1) конституция (устав) субъекта Российской Федерации – акт, обладающий высшей юридической силой;

2) закон и кодекс субъекта Российской Федерации – акт, принимаемый региональным парламентом в целях регулирования наиболее важных общественных отношений²⁰³;

3) регламент – правовой акт, определяющий порядок деятельности органа власти субъекта Российской Федерации;

4) постановление – акт, конкретизирующий положение закона субъекта Российской Федерации;

5) распоряжение – акт исполнительно-распорядительного характера;

6) положение – акт, определяющий компетенцию, структуру и функции органов власти субъекта Российской Федерации;

7) программа – акт, определяющий механизм достижения конкретных целей развития субъекта Российской Федерации;

8) инструкция, правила – акт, определяющий порядок деятельности в какой-либо сфере²⁰⁴.

В отдельных субъектах Российской Федерации могут существовать и другие формы нормативных правовых актов.

²⁰² См. подробнее: Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования: монография. М., 2007. С. 131.

²⁰³ Кодексы по различным вопросам, как акты, комплексно регулирующие определенные общественные отношения, приняты в Волгоградской области, Калужской области, Костромской области, Орловской области, Калининградской области, Алтайском крае, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Республике Мордовия, Республике Башкортостан и некоторых других.

²⁰⁴ Данная классификация приведена в результате комплексного анализа состояния законодательства в субъектах Российской Федерации в монографии под редакцией Игнатенко В.В.: Система правовых актов субъектов Российской Федерации: концепция и модель законодательного регулирования / науч. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2008. С. 45-51.

Нормативные правовые акты данного уровня играют весьма значительную роль в жизни граждан, поскольку детально регламентируют порядок реализации прав и свобод в конкретном регионе России, но при этом могут идти вразрез с федеральным законодательством²⁰⁵. Как отмечает Ю.Н. Стариков, подобная ситуация выражается в «государственном правовом нигилизме», в результате которого федеральная исполнительная власть, а за ней и органы власти субъектов Российской Федерации проявляют «чудеса» искажений и открытого непринятия требований российских законов, каждодневно демонстрируя пренебрежение не только духом, но и буквой федерального законодательства²⁰⁶. В конечном счете, это ведет как к игнорированию, так и к прямому нарушению конституционных прав граждан. И вновь в качестве наиболее действенного механизма в части обеспечения и восстановления прав граждан здесь выступает административный судебный нормоконтроль, который позволяет не только защитить и восстановить право конкретного человека и гражданина, обратившегося в суд с административным иском, но и права неопределенного круга лиц, «блокируя» действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации и обеспечивая реализацию конкретного конституционного права²⁰⁷.

В настоящее время в соответствии с положением пункта 2 части 1 статьи 20 КАС РФ любые нормативные правовые акты регионального уровня подлежат обжалованию в случаях их противоречия нормативным актам более высокого уровня в системной иерархии путем обращения в суды общей юрисдикции областного уровня по правилам, определенным в главе 21 КАС РФ. В то же время исходя из пункта 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых

²⁰⁵ Романова Г.В. Подзаконные правовые акты и их реализация: монография. Казань, 2006. С. 48.

²⁰⁶ Административная реформа и законодательство субъектов Российской Федерации: монография / В.В. Гриценко, Ю.Н. Стариков и др.; под общ. ред. А.Д. Моисеева. Воронеж, 2009. С. 28-29.

²⁰⁷ Там же. С. 46-47.

актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указанные выше суды не могут осуществлять нормоконтроль в отношении конституций и уставов субъектов Российской Федерации в силу правовой природы данного рода актов, имеющих учредительный характер. Такая проверка равнозначна установлению их конституционности, даже несмотря на отсутствие в решении суда анализа на соответствие предмета спора Конституции Российской Федерации, что недопустимо.

Данная правовая позиция в общем не вызывает каких-либо разногласий ни в теории, ни в практике. В том же постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации закреплён запрет проведения проверок законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, изданных по предметам ведения органов государственной власти Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, который вызывает определенные сомнения по целому ряду причин.

Во-первых, в процессе осуществления нормоконтроля применительно к законам субъектов Российской Федерации возможна ситуация, когда имеются пробелы в федеральном законодательстве, восполняемые региональным законотворчеством. В данном случае можно наблюдать не просто несоответствие одних актов другим, но и спор о компетенции, т.к. суд может проверить полномочность представительного органа субъекта Российской Федерации в части принятия такого нормативного правового акта. Описанная ситуация приводит к необходимости установления конституционности предмета спора, т.е. в ходе разрешения дела суд вынужден оценить оспариваемый акт либо его часть на соответствие Основному Закону государства.

Подобного рода прецедент имел место в судебной практике, в частности, при разрешении высшим судебным органом конституционного

контроля запроса парламента Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части 1 статьи 26, частей 1, 2 и 4 статьи 251, частей 2 и 3 статьи 253 ГПК РФ и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области»²⁰⁸. Комментируя данную ситуацию, Н.С. Бондарь отметил, что в случаях подобных коллизий и пробелов судам общей юрисдикции не остается ничего другого как осуществить конституционный нормоконтроль, чтобы разрешить дело, тем самым подменить собой органы конституционного правосудия²⁰⁹.

Во-вторых, нельзя забывать о том, что в соответствии с частью 4 и 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации возможно существование законов субъектов Российской Федерации по вопросам собственного исключительного (остаточного) ведения. При противоречии таких законов федеральному закону они будут обладать большей юридической силой, нежели федеральное законодательство²¹⁰. Однако естественно, что даже в такой ситуации они не могут не соответствовать Конституции Российской Федерации, а потому этот аспект подлежит проверке со стороны суда общей юрисдикции.

В-третьих, значимым критерием сущности нормоконтроля в отношении законов субъектов Российской Федерации является также имеющаяся практика «опережающего законодательства», заключающаяся в ситуации, когда общественные отношения требуют своей регламентации, но

²⁰⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2013 г. № 882-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 5 Закона Ростовской области "Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

²⁰⁹ Бондарь Н.С., Соболева Е.А. Судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ: соотношение конституционных и административных начал нуждается в уточнении // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 30-31.

²¹⁰ См.: Невинский В.В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: материалы Междунар. науч.-практ. семинара 1-2 октября 2004 года / отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2004. С. 29-36.

федеральный законодатель не реагирует на такой своеобразный запрос²¹¹. В данном случае вызывает большие вопросы компетенция суда по проведению проверки регионального законодательного акта, поскольку происходит произвольное вмешательство суда в процесс установления конституционности. Вместе с тем право субъекта Российской Федерации на подобное опережающее правотворчество не носит безусловного характера во всех случаях отсутствия федерального закона по предмету совместного ведения²¹².

Наконец, в-четвертых, порой невозможно рассмотреть закон субъекта Российской Федерации в отрыве от положений Конституции Российской Федерации, не говоря уже о том, что даже не проводя анализа конституционных норм в тексте судебного решения, суд общей юрисдикции, вынося решение, обеспечивает защиту именно конституционного права гражданина. И подобных примеров в современной судебной практике достаточно.

Так, в Ставропольском краевом суде было рассмотрено дело по административному исковому заявлению прокуратуры Ставропольского края к Думе Ставропольского края, Губернатору Ставропольского края о признании подпункта «а» пункта 1 статьи 1 Закона Ставропольского края от 29 ноября 2016 года № 106-кз «О внесении изменений в статьи 32 и 34 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» недействующим. По мнению прокуратуры, в оспариваемой норме устанавливалось ограничение правомочия собственников земельных долей на их преобразование в самостоятельный земельный участок. Такой подход содержал в себе прямое противоречие Федеральному закону от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», Гражданскому и Земельным кодексам Российской Федерации, а также статьям 8, 9, 36 Конституции Российской

²¹¹ Еникеев А.З. Указ. соч. С. 129-130.

²¹² Бондарь Н.С., Соболева Е.А. Указ. соч. С. 31.

Федерации, на основании которых в стране обеспечивается и защищается свободное перемещение товаров, финансов и других элементов функционирования экономики. Кроме того, провозглашена свобода действительного участия любого желающего в экономической деятельности, в том числе для получения прибыли. Гарантией последнего является также государственное участие в поддержке конкуренции. Тем самым по существу административный истец сослался на неконституционность норм закона субъекта Российской Федерации. Такие доводы суд признал обоснованными, а положение регионального закона недействующим в своем решении от 3 марта 2017 года по делу № За-287/2017, которое содержит ряд очень показательных суждений. В частности, сформулировано такое заключение, согласно которому по части 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации собственники земельных участков и иных природных ресурсов могут распоряжаться ими в том же порядке, как и любой другой собственностью. Данный принцип также отражен в статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации и развит в качестве учета всей совокупности интересов различных субъектов, включая отдельно взятого человека и общество в целом. Исходя из этого, приходится лавировать между правомочиями собственника рассматриваемого недвижимого имущества и интересами всего общества с точки зрения охраны земель, природного, экологического благосостояния природной среды и пр. Последнее логически вытекает из статьи 9 отечественного акта высшей юридической силы, в которой констатируется роль земли и природы как главного источника физического существования людей, что обуславливает широкие полномочия органов государственной власти, в том числе, по ограничению прав собственников таких земельных участков во благо всего общества. На этой основе, а также согласно части 3 статьи 17, статье 35, части 1 статьи 36, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации региональные парламенты в ходе своей правотворческой деятельности должны соблюдать баланс публичных и

частных интересов на основе правового принципа пропорциональности. В итоге тем же решением констатировано несоответствие оспариваемой нормы Конституции Российской Федерации, что стало основанием для удовлетворения административного иска и признания регионального закона в указанной части недействующим²¹³.

Также и в решении Самарского областного суда от 18 января 2018 года по делу № 3а-21/2018 об оспаривании абзаца 6 и 7 статьи 3 Закона Самарской области от 13 февраля 2017 года № 27-ГД «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области» приведен не менее глубокий анализ норм Конституции Российской Федерации в соотношении с положениями закона субъекта Российской Федерации. Региональный законодатель установил, что выплаты в рамках социальной поддержки ветеранов Великой Отечественной войны – тружеников тыла, ветеранов труда, граждан, приравненных к ветеранам труда, реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий, не осуществляющим трудовую и (или) иные виды деятельности, приостанавливаются со дня вступления в силу указанного закона на основании сведений, предоставляемых государственным учреждением – Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Самарской области в рамках действующего соглашения об информационном взаимодействии. Возобновление же выплат названным категориям лиц было предусмотрено с даты приостановления ежемесячной денежной выплаты – для лиц, обратившихся в течение трех месяцев со дня вступления в силу закона в уполномоченные учреждения с заявлением и документами об отсутствии трудовой деятельности и размере пенсии. Для лиц же, обратившихся с заявлением о возобновлении выплаты по истечении трех месяцев со дня вступления в силу закона, выплаты

²¹³ Решение Ставропольского краевого суда от 3 марта 2017 года по делу № 3а-287/2017 «О признании подпункта «а» пункта 1 статьи 1 Закона Ставропольского края от 29.11.2016 года № 106-кз «О внесении изменений в статьи 32 и 34 Закона Ставропольского края "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений" недействующим» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

возобновлялись с первого числа месяца обращения. Соответственно, гражданин терял выплаты за месяцы, прошедшие от момента приостановления до момента обращения. Перечисленные категории граждан попросту лишались мер социальной поддержки в результате корректировок, вносимых в законодательство.

Признавая приведенные положения регионального закона недействующими, суд первой инстанции подробно проверил их конституционность. В результате сделан вывод о недопустимости произвольного определения социальных гарантий и размеров выплат малообеспеченным и социально не защищенным категориям граждан законодательством региона. Такой подход обусловлен необходимостью соблюдения ряда конституционных принципов, среди которых равенство всех перед законом и судом, учет и обеспечение социальной справедливости, стабильности конституционного порядка соблюдения, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, основанного на этом сохранения доверия граждан государству в части осуществления последним своей социальной политики. Статьи 2, 7, 39 Конституции Российской Федерации фактически определяют возможность социального гарантирования нуждающихся в этом лиц не только федеральными мерами, но и правовыми инструментами, используемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На этом основании установлено противоречие между рассматриваемым законом субъекта Российской Федерации и перечисленными конституционными положениями в том смысле, что право нуждающихся получать соответствующие выплаты неправомерно ограничено путем их приостановления, т.к. требуемый к представлению пакет документов может быть сформирован и рассмотрен компетентными субъектами только по истечении 3 месяцев со дня вступления в силу закона без учета того, что такие граждане как лица, нуждающиеся в особой социальной защите, могли по объективным или иным уважительным

причинам не предоставить за столь короткий срок документов для восстановления выплат²¹⁴. Подобное суждение в отрыве от анализа норм Основного Закона государства было бы невозможным.

Применение конституционных норм при рассмотрении дел об оспаривании региональных нормативных актов на практике может являться основанием не только для удовлетворения административных исковых требований, но и для отказа в иске.

В частности, Омский областной суд решением от 4 сентября 2019 года по делу № 3а-94/2019 отклонил административный иск об оспаривании пункта 3 части 2 статьи 1 Закона Омской области от 10 декабря 2018 года № 2118-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области», согласно которому отменялась компенсация ряда затрат на обучение ребенка родителям при освоении ими образовательной программы в виде семейного образования. Признавая данную норму регионального закона соответствующей федеральному законодательству, Омский областной суд основывал свою позицию на ряде положений статьи 43 Конституции Российской Федерации, которая закладывает базовые принципы реализации права граждан на образование, включая бесплатность некоторых уровней просвещения, доступности для каждого возможностей обучения, а также обязанности родителей организовать жизнь своего ребенка таким образом, чтобы он получил необходимые знания вплоть до программы девятого класса включительно. Помимо этого, суд также учел защиту материнства, отцовства и детства и другие функции государства, связанные с обеспечением в обществе ценности приоритета семьи, позволяющие правильным образом осуществлять воспитание детей. Пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы организации образовательной

²¹⁴ Решение Самарского областного суда от 18 января 2018 г. по делу № 3а-21/2018 «О признании недействующими абзаца 6 и 7 статьи 3 Закона Самарской области от 13 февраля 2017 года № 27-ГД «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

деятельности отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом не устанавливаются конкретные способы реализации права на образование и связанные с ним меры социальной поддержки, что предполагает наличие соответствующей компетенции у законодателя. Представительный орган Омской области в своих актах предусмотрел выплаты родителю, ребенок которого получал образование в формате семейного обучения. Такая социальная мера отсутствует в федеральном нормативном регулировании. Однако в начале 2019-2020 учебного года норма, регламентирующая данную выплату, утратила свою силу, что полностью укладывается в соответствие природе рассматриваемых конституционно-правовых основ регламентации образовательных отношений и не противоречит федеральному законодательству²¹⁵.

Судебный нормоконтроль судов общей юрисдикции в отношении законов субъектов Российской Федерации в своем сегодняшнем состоянии предполагает проверку их конституционности в том числе исходя из того, что при рассмотрении таких дел суды, как минимум, должны проверять компетенцию регионального правотворческого органа по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что следует из пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50. Разрешение данного вопроса – это фактическое установление конституционности регионального законодательства. Соответствующие выводы должны быть отражены в мотивировочной части судебного решения. Дополнительным аргументом, подтверждающим позицию о неизбежности конституционной проверки региональных законов, может быть то, что суд оценивает действия субъектов

²¹⁵ Решение Омского областного суда от 4 сентября 2019 г. № 3а-94/2019 «Об оспаривании подпункта 3 пункта 2 статьи 1 Закона Омской области от 10 декабря 2018 года № 2118-ОЗ "О внесении изменений в Закон Омской области "О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области"» [Электронный ресурс]. // КонсультантПлюс. 2024. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

конституционного права, статус которых в той или иной мере заложен в Конституции Российской Федерации. Это означает, что в любом случае приходится проводить, в том числе, конституционный нормоконтроль²¹⁶.

В этой связи нельзя не затронуть неразрешенную проблему соотношения компетенции суда общей юрисдикции субъекта Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации²¹⁷. Сущность ее заключается в следующем.

Как известно, судебный нормоконтроль в отношении законов субъектов осуществляют одновременно общие суды и высший судебный орган конституционного контроля. Причем для последнего проверка региональных законов – нередкое явление: с 1994 по 2019 год им рассмотрено 365 законодательных актов 75 регионов. В указанное число вошли 33 акта высшей юридической силы субъектов Российской Федерации. В результате вынесено 73 постановления, в которых Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку этим нормативным актам на соответствие Основному Закону государства²¹⁸. В то же время суды субъектов Российской Федерации только за один год рассматривают значительно большее количество дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации (в 2024 году судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации было

²¹⁶ Брежнев О.В. Указ. соч. С. 75-76.

²¹⁷ Тарибо Е.В. Некоторые проблемы развития судебного нормоконтроля в России (в аспекте проверки конституционности регионального законодательства) // Российский судья. 2018. № 9. С. 57.

²¹⁸ Бондарь Н.С., Соболева Е.А. Указ. соч. С. 27.

рассмотрено 718 дел²¹⁹, в 2023 – 498²²⁰, в 2022 – 1083²²¹, 2021 – 1281²²², 2020 – 1323²²³, в 2019 – 1032²²⁴, в 2018 – 612²²⁵).

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, характеризуя сложившуюся проблему, предложил полностью лишить суды общей юрисдикции полномочий по рассмотрению вышеуказанной категории дел, отдавая по понятным причинам предпочтение исключительно Конституционному Суду Российской Федерации. Реализация такой позиции не только расширит полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, но и может привести к усилению вмешательства федерального законодателя в компетенцию регионального. В любом случае, как утверждает В.Д. Зорькин, в отличие от актов местного самоуправления и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, закон не административный акт. Поэтому он не должен проверяться в рамках административного производства. «В федеративном государстве нужно уважать законы субъектов Российской Федерации и не опускать их до уровня административных актов. Власть должна заботиться о чистоте конституционного регулирования, иначе «это бабахнет». В стране, где господствуют принципы права, например, в Федеративной Республике

²¹⁹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2024 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8942> (дата обращения: 19.06.2025).

²²⁰ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8809> (дата обращения: 19.06.2025).

²²¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 19.06.2025).

²²² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 19.06.2025).

²²³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021)

²²⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021)

²²⁵ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021)

Германии, проверка законов федеральных земель в административном порядке попросту невозможна»²²⁶.

Однако имеются серьезные аргументы против столь категоричного мнения. Во-первых, обращение гражданина в суд общей юрисдикции субъекта Российской Федерации делает для рядового гражданина правосудие по данной категории значительно доступнее, ибо он может разрешить проблему непосредственно в месте своего жительства, что является крайне важным с экономической точки зрения, организационной, территориальной. Это в конечном счете обеспечивает подлинный доступ к правосудию²²⁷. Во-вторых, в противовес сказанному о Федеративной Республике Германия можно сказать, что зарубежный опыт относительно судебного нормоконтроля за региональными законами слишком многообразен. А именно, по настоящее время общие суды осуществляют нормоконтроль в регионах в таких государствах как США, Канада, Аргентина, Бразилия, Мексика, Швейцария, Индия, Малайзия, Пакистан, Австралия и т.д.²²⁸

Безусловно, законы субъектов Российской Федерации играют важнейшую роль в формировании законодательной базы регионов, однако акты, принимаемые исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации, зачастую определяют процедуру реализации прав граждан и нередко искажают либо даже ограничивают эти права. С точки зрения количества данные акты оспариваются значительно чаще, чем сами законы субъектов Российской Федерации. В частности, в 2018 году судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации рассмотрено 1882 дела об оспаривании актов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, в то время как количество дел об оспаривании региональных

²²⁶ Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика. М., 2017. С. 34; См. также: Пушкарская А. Валерий Зорькин нашел лишнее полномочие у судов общей юрисдикции по проверке законов субъектов РФ // Коммерсантъ (газета). 2017. № 69. С. 3.

²²⁷ Гриценко Е.В. Доступ к защите субъективных прав в рамках административного судопроизводства в России в контексте универсальных стандартов доступа к правосудию // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 6. С. 18.

²²⁸ Соболева Е.А. Законы субъектов Российской Федерации в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ: теория и практика.: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2019. С. 41.

законов в том же году составило 612, т.е. в 3 раза меньше²²⁹. Приведенная статистика является подтверждением тезиса о том, что издание подзаконных актов может привести к ущемлению конституционных прав и свобод.

Так, решением Ставропольского краевого суда от 18 апреля 2019 года по делу № 3А-98/2019-М-20/2019 признан недействующим пункт 2 Порядка назначения и выплаты многодетным семьям ежемесячной компенсации взамен набора социальных услуг, предоставляемых в натуральном выражении, на каждого ребенка в возрасте до восемнадцати лет, утвержденного приказом Министерства социальной защиты населения Ставропольского края от 26 августа 2013 года № 262. Суть названного пункта заключалась в том, что получателем социальной льготы могут выступать только лица, имеющие постоянную регистрацию по месту жительства на территории Ставропольского края. Иные категории граждан, фактически и законно проживающие на территории края и имеющие этому иное подтверждение, исключались из сферы действия данного порядка, лишались права на компенсацию. Свобода передвижения по России, а также выбор места жительства в ее пределах теми, кто легально находится в стране, провозглашена в части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации, в связи с чем суд счел неконституционной норму, обозначенную выше. Последовательный правовой анализ продолжен в решении суда ссылкой на Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», придающий регистрации по месту жительства уведомительный характер и не допускающий ограничения посредством этой процедуры тех или иных конституционных прав. В связи с тем, что место жительства гражданина может подтверждаться временной регистрацией, фактическим проживанием

²²⁹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

с родственником или супругом, имеющим постоянную регистрацию, правом собственности на жилой дом или квартиру в месте фактического проживания и т.д., признано, что оспариваемая норма приказа Министерства социальной защиты населения Ставропольского края противоречит федеральному законодательству и положениям статьи 27 Конституции России, необоснованно ограничивая право на свободу передвижения и выбора места жительства с последующим ущемлением в социальных правах²³⁰.

Аналогичным образом решением Санкт-Петербургского городского суда от 21 февраля 2019 года по делу № 3а-20/2019 признано недействующим в части постановление Правительства Санкт-Петербурга от 9 июля 2015 года № 563 «О мерах по реализации главы 17 «Социальная поддержка отдельных категорий лиц в части обеспечения лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов» Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга». В данном постановлении право на получение льгот ставилось в зависимость от наличия регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге. Городской суд, признавая его недействительным, как и в предыдущем примере, руководствовался нарушением конституционных прав и несоответствием положениям статьи 27 Конституции России²³¹.

Пермский краевой суд в решении от 27 сентября 2017 года по делу № 3а-205-2017 признал недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 1.2 Правил отлова, регистрации, учета и содержания безнадзорных животных на территории Пермского края, утвержденных

²³⁰ Решение Ставропольского краевого суда от 18 апреля 2019 года по делу № 3А-98/2019-М-20/2019 «О признании недействующим пункт 2 «Порядка назначения и выплаты многодетным семьям ежемесячной компенсации взамен набора социальных услуг, предоставляемых в натуральном выражении, на каждого ребенка в возрасте до восемнадцати лет», утвержденного приказом Министерства социальной защиты населения Ставропольского края от 26 августа 2013 года № 262» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2024).

²³¹ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 21 февраля 2019 года №3а-20/2019 «О признании недействующим в части Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 9 июля 2015 года №563 «О мерах по реализации главы 17 «Социальная поддержка отдельных категорий лиц в части обеспечения лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов» Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2024).

постановлением Правительства Пермского края от 9 июля 2014 года № 596-п, которым устанавливалось правило, что после истечения двухмесячного срока пребывания безнадзорных животных в пункте временного содержания организации по содержанию безнадзорных животных, если они не возвращены их владельцам и не представляется возможным передать их в приют ввиду отказа последнего, животные подлежат выпуску в среду обитания в месте отлова. В числе аргументов, на основании которых Пермский краевой суд посчитал эту норму недействующей, было нарушение конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, закрепленных в статьях 41 и 42 Конституции Российской Федерации²³².

Наконец, как и в случае с рассмотрением дел об оспаривании законов субъектов Российской Федерации, при отказе в удовлетворении административного иска суды также нередко прибегают к соотношению оспариваемой нормы подзаконного акта с Конституцией Российской Федерации.

Так, например, Хабаровский краевой суд решением от 23 июля 2015 года по делу № 3-42/2015 отказал в удовлетворении иска о признании недействующим подпункта «д» пункта 2.2 Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 18 июня 2010 года № 153-пр «Об утверждении Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них», согласно которому организатором ярмарки является орган исполнительной власти края или орган местного самоуправления, ярмарка организуется в

²³² Решение Пермского краевого суда от 27 сентября 2017 года по делу № 3а-205-2017 «О признании недействующими, со дня вступления решения суда в законную силу, пункт 1.2 «Правил отлова, регистрации, учета и содержания безнадзорных животных на территории Пермского края», утвержденных постановлением Правительства Пермского края от 09.07.2014 года № 596-п» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2024).

соответствии с правовым актом указанных органов. В таком правовом акте указывается ассортимент реализуемых на ярмарке товаров. Давая толкование приведенной норме права, суд пришел к следующим выводам. Орган публичной власти исходя из текущей хозяйственной, экономической и продовольственной обстановки определяет, для реализации каких именно товаров организуется проведение ярмарки. Данное положение не является ограничением экономической деятельности хозяйствующих субъектов и соотносится со всеми профильными федеральными законами. Такое положение в полной мере и безошибочно реализует часть 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, предполагающей свободу использования всего, что имеется у лица для самореализации, в том числе в экономической сфере, включая занятие бизнесом и иной предпринимательской деятельностью²³³.

Наконец, произошедшие в законодательстве изменения, связанные с окончательным упразднением конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с 1 января 2023 года, дополнительно подчеркивают роль судов общей юрисдикции в этом вопросе.

Все вышеперечисленные теоретические аспекты и практические примеры обосновывают тезис о том, что суды общей юрисдикции в процессе осуществления административного нормоконтроля за актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, во-первых, проводят как прямое, так и косвенное их соотношение с нормами Конституции Российской Федерации, во-вторых, при принятии решения руководствуются принципом защиты именно конституционных прав граждан и недопущения их умаления или ограничения.

²³³ Решение Хабаровского краевого суда от 23 июля 2015 года по делу №3-42/2015 «О признании действующим подпункта «д» пункта 2.2 Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них», утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 18 июня 2010 года № 153-пр "Об утверждении Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них"» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2024).

Итогом проведенного анализа могут быть следующие выводы. По состоянию на сегодняшний день суды общей юрисдикции областного уровня рассматривают значительное количество дел об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, во многих случаях признавая их недействующими. Изучение судебной практики подтверждает, что административный судебный нормоконтроль за актами субъекта Российской Федерации осуществляется с учетом соотношения оспариваемых норм с Конституцией Российской Федерации и направлен на защиту и восстановление именно конституционных прав граждан. В результате чего ряд исследователей утверждают, что суды общей юрисдикции при рассмотрении дел в соответствии с 21 главой КАС РФ участвуют в осуществлении конституционного правосудия²³⁴. Конечно, такая точка зрения небесспорна и даже противоречит нормативным правовым основам судебной нормоконтрольной деятельности в России. Более правильно в этой связи констатировать, что конституционный нормоконтроль и административный судебный нормоконтроль являются двумя частями одного неразрывно связанного явления, которые нельзя противопоставлять друг другу, устанавливая для судов общей юрисдикции строгий запрет проверки соответствия норм проверяемого нормативного правового акта Конституции Российской Федерации. В противном случае значительный массив правового регулирования останется за пределами комплексного, полного и всеобъемлющего судебного нормоконтроля. Положения статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантируют каждому судебную защиту его прав и свобод. Более того, Основным Законом государства специально предусмотрено право на обжалование в суд решений органов государственной власти и их должностных лиц. Четкая направленность названных конституционных норм отражает насущные потребности общества и государства в осуществлении органами судебной власти

²³⁴ Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Конституционная законность и единство правового пространства в Российской Федерации (теоретические основы и правовые проблемы): монография. М., 2017. С. 89.

контрольных полномочий, проявляющихся в конституционном и административном судопроизводстве. Поэтому в целях недопущения ограничения судебной защиты наряду с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации необходимо использовать своеобразие контрольных полномочий административного судопроизводства, не устанавливая для него дополнительных препятствий, а имеющиеся противоречия разрешать способами, наиболее соответствующими интересам граждан России. Представляется верным мнение профессора Ю.Н. Старилова о том, что эти виды судебного нормоконтроля, взаимодействуя и дополняя друг друга, формируют полноценный механизм защиты общества и государства от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти²³⁵. В конечном итоге, надлежащее и всестороннее осуществление судебного нормоконтроля станет очередным шагом к построению подлинно демократического и правового государства в России.

²³⁵ Старилов Ю.Н. Административно-правовое регулирование в системе современного конституционализма в Российской Федерации // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 321.

ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 3.1. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за муниципальными правовыми актами представительного органа местного самоуправления

Местное самоуправление, провозглашенное в статье 12 Конституции Российской Федерации в 1993 году, почти за 30 лет своего существования прошло длительный процесс от момента возникновения до становления в качестве полноценного, самостоятельного и независимого вида публичной власти, при этом полностью интегрированного в систему управления российским государством²³⁶. Данное положение отдельно закреплено в числе поправок к Конституции Российской Федерации, внесенных в нее в результате общероссийского голосования 1 июля 2020 года. Результаты проведенной конституционной реформы теперь предполагают функционирование единой системы публичной власти, состоящей из органов государственной власти и местного самоуправления. Исходя из толкования текста отечественного акта высшей юридической силы, сделано это для того, чтобы более эффективно выстроить систему взаимодействия субъектов публичного управления, обеспечить высокую оперативность решаемых ими задач и улучшение повседневной жизни граждан вне зависимости от места

²³⁶ Следует отметить, что при определении природы муниципальной власти на самостоятельную роль местного самоуправления в системе управления делами государства еще в 1997-1998 годах указал Конституционный Суд России, официально употребив термин «публичная власть». Более подробно см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708 и Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

их проживания или преимущественного пребывания в границах России. Непосредственно в данном процессе задействованы все органы местного самоуправления, поименованные в статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³⁷. Данные субъекты имеют достаточно широкую компетенцию и осуществляют свою деятельность в различных организационных и правовых формах²³⁸. 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 России²³⁹. Причем каждый из органов местного самоуправления наделен федеральным законодательством правом принимать свои муниципальные правовые акты. Как уже упоминалось ранее, КАС РФ отнес оспаривание актов органов власти муниципальных образований к компетенции судов общей юрисдикции Российской Федерации. Само по себе отнесение подобных актов в сферу осуществления нормоконтрольной функции судов представляется более чем логичным и обоснованным, т.к. по своей правовой природе муниципальные правовые акты являются в основной массе нормативными и направленными на реализацию конституционных прав и свобод граждан на самом приближенном для них уровне власти.

Исходя из того, что для современной правовой науки муниципальный правовой акт представляет собой относительно новое явление, длительное

²³⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²³⁸ Более подробно см.: Чеботарев Г.Н., Панфилов А.Н. Компетенция местного самоуправления: монография. Тюмень, 2012. С. 80-83.

²³⁹ По состоянию на 16.12.2024 количество муниципальных правовых актов, содержащихся в федеральном регистре Министерства юстиции Российской Федерации, составляет 13 миллионов 250 тысяч, из которых 9 миллионов 398 тысяч действующие // Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics (дата обращения: 20.06.2025).

время ученые-правоведы по-разному подходили к его определению. Так, А.Е. Штурнев и М.В. Штурнева рассматривают муниципальный правовой акт в качестве документально оформленного решения, направленного либо на реализацию вопросов местного значения, либо на выполнение тех полномочий, которые делегированы государством на местный уровень. В данном случае можно констатировать формулирование некоего свода правил поведения, которые обязательны к выполнению в пределах соответствующей территории муниципалитета²⁴⁰. Достаточно сложное для восприятия и применения определение дает Л.А. Быкова, указывая, что муниципальный правовой акт – это результат правомерных действий уполномоченных субъектов, посредством которого фиксируется правовая информация, направленная на достижение последствий по вопросам местного значения и отдельных государственных полномочий, обладающих свойством общеобязательности, но не выполняя охранительную функцию и не устанавливая пределы юридической ответственности²⁴¹. По мнению В.И. Маньковской, муниципальный правовой акт – это не просто документ, а официально оформленное решение вопроса местного значения или реализация делегированного государственного полномочия. Субъектом его принятия может быть не только орган местного самоуправления или должностное лицо, но и население муниципального образования при непосредственном участии в осуществлении местного самоуправления. Такой документ обязателен для исполнения и может иметь как общеобязательный, так и индивидуально направленный характер²⁴². Именно последнее определение представляется наиболее полным, но что еще более важно – приближенным к тому, что в настоящее время закреплено в законодательстве. Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

²⁴⁰ Штурнев А.Е., Штурнева М.В. Муниципальные правовые акты. Иркутск, 2007. С. 5-6.

²⁴¹ Быкова Л.А. Муниципальные правовые акты в правовой системе Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8.

²⁴² Маньковская В.И. Муниципальные правовые акты: учебное пособие. Барнаул, 2005. С. 6.

в Российской Федерации» муниципальный правовой акт – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер²⁴³. Исходя из данной нормы в совокупном толковании со статьей 43 указанного выше закона можно систематизировать нормативные предписания муниципального уровня, которые в своей иерархии от высшего к низшему будут состоять из решений, принятых на референдуме, устава муниципалитета, решения, принятого на сходе граждан, акта представительного органа местного самоуправления и иных органов, включая главу и исполнительно-распорядительный орган.

В статьях 19-21 КАС РФ определяет подсудность при осуществлении нормоконтроля в отношении вышеперечисленных правовых документов, исходя из вида принявшего его органа местного самоуправления. Так, муниципальные правовые акты, принятые представительным органом местного самоуправления, подлежат рассмотрению в суде субъекта Российской Федерации, а акты местной администрации и иных органов местного самоуправления – в районных (городских) судах. Системное толкование статей 35, 37, 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года

²⁴³ См. Собрание законодательства РФ. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что представительный орган местного самоуправления принимает устав муниципального образования и решение представительного органа как основной вид нормативного правового акта местного самоуправления, соответственно, данные акты в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 20 КАС РФ подлежат оспариванию в судах субъектов Российской Федерации. Такой подход законодателя представляется небесспорным, т.к. возникает логичный вопрос, не нарушает ли это конституционный принцип субсидиарности²⁴⁴, согласно которому власть должна быть максимально приближена к населению, и тогда эта категория дел рассматривалась бы районным судом. Однако надо полагать, что законодатель исходил из природы представительного органа местного самоуправления. В действующем законодательстве нет четкого понятия представительного органа местного самоуправления, однако толкование ряда норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в совокупности с доктриной муниципального права России позволяют ряду исследователей определить природу данного органа следующим образом. По мнению Ю.А. Дмитриева, интересы жителей муниципального образования должны выражаться, отстаиваться и реализовываться через их представителей, которыми являются избранные депутаты, объединенные в правотворческий орган. Представительский функционал осуществляется через принятие муниципальных нормативных правовых актов, которые по своей юридической силе на местном уровне должны соответствовать только уставу и решениям, принятым на референдуме²⁴⁵. Некоторые различия можно усмотреть в позиции С.Г. Соловьева, который указывает, что это

²⁴⁴ Баньковский А.Е. Принципы единства и субсидиарности в системе разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: учебное пособие. Барнаул, 2018. С. 5.

²⁴⁵ Дмитриев Ю.А. Муниципальное право: учеб. пособие. М., 2006. С. 238.

выборное муниципально-властное учреждение, представляющее интересы местного населения, состоящее из депутатов, наделенное определенной компетенцией и реализующее представительскую, нормотворческую и контрольную функции в системе местного самоуправления²⁴⁶. Учитывая различные способы формирования рассматриваемого органа, Е.В. Белоусова отмечает, что рассматриваемый субъект муниципально-правовых отношений помимо всего указанного выше функционирует в рамках отведенного ему уставом срока, а главное – несет публично-правовую ответственность перед населением, у которого имеются инструменты отзыва депутата или иного выборного должностного лица и другие формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления²⁴⁷. С.И. Чащина, характеризуя представительный орган, называет его главным муниципальным нормотворцем, обладающим широкой нормотворческой компетенцией по принятию важнейших решений в муниципальном образовании²⁴⁸. Развивая названные выше определения, С.Г. Дырда и Г.С. Кузьмина отмечают, пожалуй, наиболее важные черты в свете судебного нормоконтроля: именно представительный орган муниципального образования выступает в качестве ключевого субъекта правотворческой деятельности на рассматриваемом уровне, помимо всех иных характеристик, которые перечислены выше и акцентированы другими авторами. Его нормотворческая компетенция является общей в отличие от других органов местного самоуправления, нормотворческая компетенция которых является специальной. Более того, отмечается, что представительный орган имеет особую связь с населением, которая выражается во влиянии на депутатов их избирателей и в конечном итоге обеспечивается коллегиальным характером

²⁴⁶ Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в муниципальном праве Российской Федерации. СПб., 2003. С. 112.

²⁴⁷ Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 2011. С. 11.

²⁴⁸ Чащина С.И. Муниципальные правовые акты: учеб. пособие. Хабаровск, 2008. С. 51.

работы представительного органа²⁴⁹. Наконец, представляется обоснованным придание особого места именно представительному органу местного самоуправления по той причине, что именно данный орган упоминается непосредственно в части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, где установлено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, *через выборные* и другие органы местного самоуправления. Соответственно, законодатель исходил из того, что данный орган является подлинным воплощением воли избирателей конкретной территории (акты принимаются непосредственными избранниками народа), а принимаемые им решения наиболее важны для жизнедеятельности местного сообщества, соответственно, подобные споры должен рассматривать суд более высокого уровня.

Устав муниципального образования в иерархии нормативных правовых актов по своей юридической силе находится выше актов, принимаемых представительным органом муниципального образования. Также следует заметить их отличие друг от друга по содержанию и целевому назначению. Первый, наряду с решением, принятым на референдуме, занимает ключевую позицию в системе муниципального правового регулирования. Действующее законодательство не дает определения понятия данной категории, но доктрина и практика применения права постепенно выработали определенные подходы к решению данного вопроса путем определения его юридических свойств и поиска места в общей систематике документов местного характера. Устав муниципального уровня относится к кодифицированным актам, он призван закреплять базовые основы жизни местного сообщества, с точки зрения организации основных формализованных институций. Субъектами правоотношений, урегулированных данным нормативным актом, выступают население

²⁴⁹ Дырда С.Г., Кузьмина Г.С. Представительный орган муниципального района: полномочия и ответственность: монография. Хабаровск, 2013. С. 10-11.

муниципального образования и отдельно взятые жители соответствующей территории²⁵⁰. Доктрина использует различные подходы применительно к данному вопросу. В.И. Васильев предлагает понимать под таковым квазиконституцию, которая при помощи правовых норм регулирует основные вопросы организации муниципальной власти и остальной жизни²⁵¹. Для А.С. Борисова это не что иное как своеобразный свод норм, регламентирующих жизнь муниципального образования²⁵². Н.М. Звягинцев описывает устав как базовый нормативный правовой акт местного самоуправления, который призван закреплять организацию, устройство местного сообщества, устанавливать правовые основы его функционирования и в целом определять правовой статус муниципального образования и его органов управления²⁵³. Таким образом, устав муниципального образования выступает в качестве ключевого нормативного правового акта на местном уровне, распространяющего свое действие на обширный перечень субъектов²⁵⁴. Он представляет собой кодифицированный акт, определяющий порядок деятельности местного сообщества²⁵⁵. При этом в числе особых юридических свойств следует выделить следующие:

- учредительный характер устава, т.к. он обладает правоустанавливающим действием и придает правовой характер фактически сложившимся и складывающимся отношениям по местному самоуправлению²⁵⁶;

²⁵⁰ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 43.

²⁵¹ См.: Васильев В.И. Уставы муниципального образования: Новое в местном самоуправлении // Журнал российского права. 1999. № 2. С. 20.

²⁵² См.: Борисов А.С. Актуальные проблемы правотворческого процесса в муниципальном образовании Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 2. С. 22.

²⁵³ Звягинцев М.Н. Понятие и классификация муниципальных правовых актов: монография. Барнаул, 2007. С. 73-74.

²⁵⁴ См.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 43.

²⁵⁵ Маньковская В.И. Указ. соч. Барнаул, 2005. С. 59.

²⁵⁶ Эфрикян Р.А., Чермит А.Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления. Краснодар, 2013. С. 25.

- устав обладает высшей юридической силой среди актов, принимаемых органами местного самоуправления, и все иные муниципальные акты должны соответствовать ему²⁵⁷;
- устав обладает прямым действием²⁵⁸;
- устав носит комплексный характер и регулирует отношения, затрагивающие все сферы жизни местного значения;
- устав носит подзаконный характер и регулирует местные вопросы в пределах, установленных федеральным и региональным законодательством²⁵⁹.

Устав должен быть реальным, т.е. не просто содержать в себе нормы материального права, но и механизмы, при помощи которых их можно реализовать на практике. При этом такие механизмы должны быть организованы и для реализации законодательства, действующего в различных масштабах²⁶⁰. В результате получается, что весь массив конституционно-правового регулирования в специфичном применительно к масштабу использования и концентрированном виде детализирован в уставе и иных муниципальных нормативных правовых актах. Соответственно, на основании изложенного представляется, что наиболее полное определение устава муниципального образования дает Б.Ц. Жалсанова. Таковым является муниципальный правовой акт высшей юридической силы среди иных ему подобных, его предназначение – устанавливать самые важные принципы организации местного самоуправления на соответствующей территории, а также закрепление структуры соответствующих органов. Таким образом, устав является правовой основой в муниципалитете, на который основываются все остальные акты муниципалитета. Те же основы местного самоуправления, закрепленные в Федеральном законе «Об общих принципах

²⁵⁷ Там же.

²⁵⁸ Звягинцев М.Н. Указ. соч. С. 76.

²⁵⁹ Более подробно о юридических свойствах устава см.: Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования как акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. М., 2011. С. 46-56.

²⁶⁰ Маньковская В.И. Указ. соч. Барнаул, 2005. С. 61.

организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны быть обозначены и в уставе, только с местной правовой, территориальной, финансовой и организационной спецификой. Основная направленность рассматриваемого документа заключается в обеспечении благополучия населения, обеспечении функционирования основных инструментов реализации права на местное самоуправление, как одной из основ конституционного строя в Российской Федерации, в том числе путем прямого участия в решении вопросов местного значения любого желающего жителя соответствующей территории. Немаловажное значение в таком благополучии имеет принятие комплекса мер по развитию поселения, округа или района, что также должно быть заложено в уставе²⁶¹. На основании вышеизложенного представляется вполне обоснованным, что нормоконтроль в отношении устава должен осуществляться в краевом, областном и ином суде субъекта Российской Федерации в силу значимости данного муниципального нормативного акта.

Отличной от указанного является специфика решения представительного органа муниципального образования. Законодатель расположил в части 1 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вид документа следующим после решения, принятого на сходе или референдуме и устава муниципалитета. Таким образом, принятые в развитие указанных актов документы представительного органа являются более значимыми в отношении с иными муниципальными правовыми актами, в том числе принятыми главой муниципального образования, исполнительно-распорядительным органом²⁶². Данные документы принимаются в виде решений, регламентируя базовые основы процесса реализации вопросов местного значения, а также для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках

²⁶¹ Жалсанов Б.Ц. Указ соч. М., 2011. С. 54-55.

²⁶² Штурнев А.Е., Штурнева М.В. Указ. соч. С. 22-23.

определенной местности, в силу ее специфики и иных местных обстоятельств. Акт представительного органа может быть принят по любому вопросу в силу самостоятельности, провозглашенной в статье 12 Конституции Российской Федерации, хотя с формальной точки зрения данный орган в правотворческом процессе не должен выходить за рамки своей компетенции, установленной в статье 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рассматриваемые документы регламентируют порядок осуществления деятельности различных субъектов на территории муниципального образования, включая конституционные и иные права человека. В результате такой работы может быть инициировано правотворчество в иных сферах и на других уровнях полномочиями компетентных органов местного самоуправления. На основании вышеизложенного представляется целесообразным изменить подсудность нормоконтроля решений представительного органа муниципального образования с регионального на районный уровень. Районные суды по масштабам своего функционирования и иной специфики ближе к муниципальному уровню публичного управления, чем может быть обосновано более эффективное и качественное рассмотрение данного вопроса, а также сокращение сроков установления истины в части законности и правопорядка. Суд всякий раз при поступлении подобного дела вынужден вникать в специфику того или иного муниципального образования. В этой связи пункт 2 части 1 статьи 20 КАС РФ нуждается во внесении изменений путем сужения указанных в нем всех актов представительных органов муниципальных образований до уставов муниципальных образований.

Наконец, важно отметить наличие еще одной проблемы, связанной с определением компетенции суда регионального или районного уровня в части нормоконтроля в отношении муниципального нормативного правового

регулирования. Исходя из прямого толкования пункта 2 части 1 статьи 20 КАС РФ, республиканские, краевые и иные суды субъектов Российской Федерации в рамках своей подсудности рассматривают дела об оспаривании исключительно актов представительного органа муниципального образования на фоне того обстоятельства, что такими же актами на основе действующего законодательства являются решения, принимаемые населением непосредственно в ходе проведения референдума или схода граждан. Последний применительно к муниципальным образованиям с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, менее 100 человек фактически заменяет собой представительный орган муниципального образования. Такие акты представляются самым ярким проявлением демократической природы российского государства, заложенной в статье 1 Конституции Российской Федерации, т.к. население муниципального образования является непосредственным субъектом нормотворчества. Именно по этой причине в системе муниципальных правовых актов они стоят на одном уровне с уставом муниципального образования в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако совокупность норм, закрепленных в статьях 19 и 20 КАС РФ, позволяет сделать вывод о том, что решение, принятое на сходе граждан, может быть оспорено в суде районного уровня, что вряд ли обосновано ввиду фактического равенства по своей юридической силе рассматриваемого оформленного волеизъявления граждан актам представительного органа муниципального образования. На основании проведенного исследования предлагается следующее: пункт 2 части 1 статьи 20 КАС РФ необходимо дополнить словами «а также актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан)».

Каким бы несовершенным выглядело правовое регулирование подсудности анализируемой категории дел, это не меняет ключевого

элемента рассматриваемого вопроса: вышеупомянутые муниципальные акты призваны нормативно обеспечить реализацию конкретных конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. По этой причине при проверке данных актов в порядке административного судопроизводства на соответствие актам, имеющим большую юридическую силу, суд так или иначе должен будет соотносить их с конституционными нормами. Что касается устава муниципального образования как предмета оспаривания в порядке 21 главы КАС РФ, то подобные дела встречаются в последние годы нечасто. Например, в 2019 году в Российской Федерации судами рассмотрено чуть более 20 дел о признании не соответствующими федеральному законодательству и не действующими отдельных положений уставов муниципальных образований (в таких субъектах как республики Бурятия, Карелия, Крым, Северная Осетия – Алания, Тыва, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Архангельская, Вологодская, Иркутская, Ленинградская и Новосибирская области, Санкт-Петербург)²⁶³. Общее количество рассмотренных дел об оспаривании муниципальных правовых актов, принятых представительным органом, за тот же период составило 1109 (в 2020 году – 757, в 2021 году – 768, в 2022 году – 624, в 2023 году – 580, в 2024 году – 560)²⁶⁴. Данная категория судебных споров достаточно сложна, потому что зачастую административный истец, заявляя требование о признании недействующими отдельных положений устава муниципального образования, ссылается на несоответствие их Конституции Российской Федерации, в связи с чем суд общей юрисдикции вынужден в рамках нормоконтроля соотносить устав в оспариваемой части с конституционными нормами и давать этому соотношению правовую оценку.

²⁶³ Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics (дата обращения: 20.06.2025). Более поздняя статистика по данному показателю отсутствует.

²⁶⁴ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 20.06.2025).

Так, например, обращаясь в Орловский областной суд, административный истец потребовал признать недействующим пункт 4 статьи 48 Устава Свердловского района Орловской области, в котором закрепляется норма об обязательности обнародования в течение семи дней после подписания муниципальных правовых актов. Только после официального доведения до всеобщего сведения положений нового документа он может вступить в законную силу, если соответствующие нормы тем или иным образом оказывают регуляторное воздействие на правовой статус граждан. В своем заявлении административный истец просил также пересмотреть положение абзаца 3 пункта 5 статьи 48 указанного выше Устава, определяющего порядок обнародования принимаемых муниципальных актов путем их размещения на информационных стендах, расположенных в помещениях местной районной библиотеки и исполнительно-распорядительного органа Свердловского района. Находясь в указанном месте обозначенные документы должны не менее 10 дней. Он настаивал на том, что в силу возраста и состояния здоровья у него и ряда жителей муниципалитета отсутствует реальная возможность постоянно посещать с этой целью библиотеку или местную администрацию, в связи с чем официальное информирование, по его мнению, следует осуществлять посредством местного печатного органа, а оспариваемый порядок обнародования муниципальных правовых актов противоречит части 3 статьи 15 Основного Закона государства и части 4 статьи 7, а также статье 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Разрешая по существу заявленные требования, Орловский областной суд проверил указанные нормы устава муниципального образования с точки зрения их конституционности и соответствия нормам федерального законодательства. Итоговый вывод заключался в подтверждении обоснованности устоявшегося и закрепленного в уставе порядка обнародования муниципальных правовых

актов. Исходя из этого, заявленные права истца не могут быть нарушены, т.к. система регламентации указанных общественных отношений выстроена правильно, не имеет коллизий и пробелов. К аргументации судебного органа было добавлено, что ошибочное толкование статьи 15 Конституции Российской Федерации привело заявителя к неверным выводам относительно нарушения его конституционных прав и прав односельчан²⁶⁵. Тем самым суд субъекта Российской Федерации прямо применил нормы Конституции Российской Федерации и проверил на соответствие им муниципальный правовой акт с учетом доводов административного истца и необходимости комплексного разъяснения поставленного вопроса.

Зачастую суд общей юрисдикции вынужден выяснять, не противоречит ли муниципальный правовой акт Конституции Российской Федерации даже тогда, когда административный истец прямо на это не ссылается. Такая необходимость косвенно следует из положений статьи 176 КАС РФ о том, что судебное решение должно быть обосновано, а также положений статьи 178 КАС РФ.

В частности, Архангельский областной суд рассмотрел дело по административному исковому заявлению гражданина об оспаривании подпункта 6 пункта 3 статьи 16 Устава муниципального образования «Тавреньгское» Коношского района Архангельской области, в котором процедура замещения должности главы муниципального образования предусматривает его избрание членами специальной конкурсной комиссии вместо процедуры, существовавшей ранее, которая предполагала всеобщие выборы главы муниципального образования населением. Административный истец указал на то обстоятельство, что ни он, ни другие жители не знали об изменениях в уставе, что существенно нарушило его конституционное право на местное самоуправление, гарантированное статьями главы 8 Конституции

²⁶⁵ Решение Орловского областного суда от 05 марта 2020 г. по делу №3а-25/2020 «О признании недействующими в части пунктов 4 и 5 статьи 48 Устава Свердловского района Орловской области» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2025).

Российской Федерации. Суд в решении по данному административному делу также проверил нормы устава на соответствие не только федеральному законодательству, но и Конституции Российской Федерации с целью установления наличия либо отсутствия нарушения конституционного права на местное самоуправление. С учетом позиции заинтересованного лица – управления Министерства юстиции Российской Федерации Архангельской области и Ненецкому автономному округу судом были сделаны следующие выводы. Во-первых, по смыслу части 4 статьи 1 Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», орган государственной власти, компетентный в части проверки устава муниципального образования на соответствие федеральному и региональному нормативному правовому регулированию, перед его регистрацией совершает целый ряд активных действий. Комплекс мероприятий, проведенных управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу, такого рода нарушений не выявил. Следует подчеркнуть, что рассматриваемые нарушения на практике становятся редкостью, т.к. разработка уставов и изменений в них проводится муниципалитетами во взаимодействии с исполнительными органами юстиции. На основе такой продолжительной практики выработаны шаблоны, облегчающие деятельность, направленную на гармоничное встраивание муниципальных актов в российскую правовую систему. Во-вторых, нормы устава не нарушают конституционное право гражданина на местное самоуправление, а принятые изменения, напротив, направлены на развитие положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в целях расширения возможностей и обеспечения максимальной эффективности местного самоуправления, действующего в интересах граждан²⁶⁶.

²⁶⁶ Решение Архангельского областного суда от 12 мая 2017 г. по делу №3а-17/2017 «Об оспаривании подпункта 6 пункта 3 статьи 16 Устава муниципального образования «Тавреньское» Коношского района

Показательным в этой связи является также дело, рассмотренное Хабаровским краевым судом по административному исковому заявлению прокурора Хабаровского края к Комсомольской-на-Амуре городской Думе о признании недействующей статьи 28 Устава муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре. В соответствии с данной статьей Устава в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, включая временное отстранение от исполнения им своих обязанностей или заключения под стражу по подозрению в совершении какого-либо правонарушения данным должностным лицом, ему на смену приходит депутат, назначенный решением городской Думы. Административный иск прокурор обосновывал противоречием указанной нормы статьям 35 и 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Удовлетворяя заявленные требования, краевой суд признал, что при реализации оспариваемого положения устава нарушаются конституционные принципы организации и деятельности органов местного самоуправления, согласно которым каждый орган имеет свою собственную компетенцию и собственный порядок формирования, и отходить от этих положений даже временно нельзя²⁶⁷. Следовательно, вновь суд общей юрисдикции применил конституционные нормы и принципы непосредственно в целях принятия законного и обоснованного решения.

Не меньший интерес в данном аспекте представляет решение Новосибирского областного суда по делу по административному иску гражданина о признании недействующими отдельных положений Устава города Новосибирска, в рамках которого административный истец ссылался на нарушение сразу нескольких конституционных прав. Он оспаривал части

Архангельской области» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2024).

²⁶⁷ Решение Хабаровского краевого суда от 14 ноября 2018 г. по делу № 3а-167/2018 «О признании недействующей статьи 28 Устава муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» электронные данные. Программа информационной поддержки российской науки и образования // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.02.2025).

3 и 4 статьи 53 названного Устава, указывая на то, что на их основании все предложения об изменении Устава города (в том числе поступающие от жителей) первоначально поступают в специальную комиссию, являющуюся единственным органом, наделенным полномочием по внесению соответствующего проекта муниципального правового акта в представительный орган местного самоуправления, и от ее решения зависит последующее рассмотрение внесенного проекта Советом депутатов города Новосибирска. Тем самым создаются препятствия для осуществления представительным органом местного самоуправления полномочий по принятию муниципальных правовых актов, а также для реализации правотворческой инициативы депутатами и гражданами. Такое положение лишает его права на обращение к депутату с целью представления своих предложений по изменению устава. Кроме того, как утверждал административный истец, прямо нарушается его конституционное право, закрепленное в статье 32 отечественного акта высшей юридической силы, позволяющей ему принимать непосредственное участие в управлении делами государства. Помимо этого, истцом было усмотрено нарушение возможности обращаться в органы публичного управления на основании статьи 33 Конституции Российской Федерации. Обращения, поступающие от граждан и организаций по внесению изменений и (или) дополнений в Устав города Новосибирска в Совет депутатов города Новосибирска непосредственно на имя депутата, рассматриваются не Советом депутатов города Новосибирска и депутатами, а Уставной комиссией, не входящей в состав Совета депутатов города Новосибирска. Новосибирский областной суд в удовлетворении иска отказал, не усмотрев нарушений конституционных прав административного истца²⁶⁸. Однако впоследствии приведенная в решении аргументация не убедила в его законности Верховный Суд Российской Федерации.

²⁶⁸ Более подробно см.: Решение Новосибирского областного суда от 18 марта 2019 г. по делу № За-45/2019 «О признании недействующими отдельных положений Устава города Новосибирска» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2024).

В апелляционном определении сам факт наличия Уставной комиссии города Новосибирска признан не противоречащим федеральному законодательству. Однако в отношении процедуры, предполагающей исключительное право названной комиссии рассматривать предложения об изменении в уставе города, сделан вывод о препятствующей реализации как права на участие граждан в управлении делами государством, так и права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В связи с чем судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признала недействующим Устав города Новосибирска в оспариваемой части, восстановив нарушенные конституционные права жителей города²⁶⁹.

По большому счету, аналогичным образом решаются вопросы, связанные с нормоконтролем в отношении решений представительного органа муниципального образования, если они приняты в рамках его собственных полномочий, закрепленных в ряде документов, находящихся в иерархии нормативных актов на более высоких уровнях правовой системы²⁷⁰. Однако, как было указано выше, ввиду их значительного количества они гораздо чаще, чем уставы, выступают в качестве предмета судебного нормоконтроля. Вместе с тем столь высокий показатель не влияет на глубокий аналитический подход судов общей юрисдикции при решении вопроса о возможности признания недействующим данного вида муниципального правового акта.

Примером такого подхода является рассмотрение Красноярским краевым судом дела по административному иску исполняющего обязанности прокурора Красноярского края об оспаривании решения Сосновоборского

²⁶⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2019 г. по делу № 67-АПА19-6 «По апелляционной жалобе Антонова Ростислава Валерьевича на решение Новосибирского областного суда от 18 марта 2019 года об отказе Антонову Р.В. в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующими частей 3, 4 статьи 53 Устава города Новосибирска» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2024).

²⁷⁰ Солохин С.В., Климочкина О.В., Скрынник Г.Г. Требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам: методические рекомендации. Рязань, 2013. С. 6.

городского Совета депутатов от 28 марта 2012 года № 128-р «Об утверждении правил содержания животных на территории муниципального образования город Сосновоборск». Отстаивая свою позицию, прокурор указывал на фактическое противоречие положениям статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где среди множества вопросов местного значения данный вопрос не поименован. Красноярский краевой суд, частично удовлетворяя заявленные требования, не только всесторонне и полно истолковал вышеназванный Федеральный закон, но и развернуто проанализировал предмет спора с точки зрения распределения полномочий между публичными органами по регулированию гражданских правоотношений власти в пункте «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, сделав вывод о том, что отдельные положения оспариваемых Правил содержат нормы гражданского права и вводят ограничения гражданских прав, не предусмотренные федеральными законами²⁷¹. В результате большая часть решения Сосновоборского городского Совета депутатов была признана судом недействующей, во многом благодаря все той же проверке муниципальных норм на соответствие конституционным положениям.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Во-первых, местное самоуправление как разновидность публичной власти в Российской Федерации играет значимую роль в механизме реализации и обеспечения прав граждан. Во-вторых, акты, принимаемые представительным органом местного самоуправления, неоднородны по своей природе, соответственно, требуется внесение в КАС РФ изменений, касающихся правил подсудности соответствующих административных дел.

²⁷¹ Решение Красноярского краевого суда от 28 июня 2018 г. по делу № За-262/2018 «О признании не действующим решения Сосновоборского городского Совета депутатов от 28 марта 2012 г. № 128-р "Об утверждении правил содержания животных на территории муниципального образования город Сосновоборск"» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.12.2024).

В-третьих, необходимо устранение правовой неопределенности (неточности) в статьях 19-20 КАС РФ посредством закрепления в пункте 2 части 1 статьи 20 КАС РФ актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан) в качестве предмета оспаривания в судах субъектов Российской Федерации. Наконец, в-четвертых, проведенный анализ судебной практики подтвердил тезис о том, что при рассмотрении дел об оспаривании актов представительного органа муниципального образования суд общей юрисдикции при определенных обстоятельствах осуществляет их проверку на соответствие Конституции Российской Федерации и выясняет, были ли допущены принятыми актами нарушения конституционных прав граждан. Все вышеперечисленные выводы в очередной раз подчеркивают как значимость судебного нормоконтроля в общем, так и его конституционную направленность.

§ 3.2. Правовые аспекты деятельности судов общей юрисдикции при осуществлении нормоконтроля за муниципальными правовыми актами главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления

Действующая система муниципальных правовых актов в соответствии со статьей 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наряду с рассмотренными выше актами включает в себя правовые акты главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа). Данные акты согласно положениям статей 19-20 КАС РФ могут быть оспорены в порядке нормоконтроля на уровне районного (городского) суда. Несмотря на их узконаправленный и достаточно детализирующий характер, в последние годы они часто становятся предметом судебных разбирательств. Так, в 2018 году было рассмотрено 566 таких дел, в 2019 – 717, в 2020 – 651, в 2021 – 679, 2022 – 764, в 2023 – 782, в 2024 - 789²⁷². Для понимания подобной ситуации и в целях выяснения вопроса о наличии элементов защиты конституционных прав граждан в ходе судебного производства необходимо определиться с правовой природой главы муниципального образования и местной администрации, а также оспариваемых издаваемых ими актов.

В соответствии со статьей 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» руководитель муниципалитета выступает в качестве высшего должностного лица на соответствующей территории, обладает набором прав и обязанностей для того, чтобы максимально эффективно решать вопросы местного значения. По своей сути,

²⁷² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018-2024 годы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 20.06.2025).

заяв такую должность, гражданин играет роль и должностного лица, и органа местного самоуправления, являясь обязательной составляющей соответствующей системы субъектов управленческого воздействия на местное сообщество. На основании устава и отдельных положений федерального законодательства в муниципалитете может быть выбрана определенная модель систематизации органов местного самоуправления, в рамках которой допустимы совмещения одним лицом должностей председателя представительного органа или главы местной администрации. При этом, по утверждению ряда исследователей муниципального права, правовой статус главы муниципального образования во всех случаях отвечает характеристикам высшего должностного лица муниципального образования, а федеральное законодательство сохраняет и обеспечивает единство его публично-правового статуса²⁷³. Сущность правового положения рассматриваемого субъекта заключается в конституционном статусе независимого и самостоятельного местного самоуправления. Являясь главой отдельно взятого муниципалитета, фактически он представляет его во взаимоотношения с государством или иными участвующими в процессе решения вопросов местного значения органами и должностными лицами. Данные обстоятельства характеризуют функционал главы муниципального образования публично-правовым характером и властными возможностями в повседневной управленческой деятельности²⁷⁴.

Как единоличный орган публично-правового представительства глава способен выполнять важнейшие функции в системе местного самоуправления. Во-первых, он способствует консолидации жителей, проживающих в границах определенной территории, и тем самым – формированию и укреплению местного сообщества. Во-вторых, наличие главы муниципального образования как единоличного органа, несущего

²⁷³ Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина и др. М., 2019. С.15.

²⁷⁴ Жамборов А.А. Институт главы муниципального образования: организационные и функциональные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2016. С. 7.

единоличную же ответственность за организацию и управление местными делами, неизбежно повышает качество принимаемых управленческих решений и качество муниципального управления в целом. Благодаря доверию граждан авторитетный глава способен наилучшим образом организовать управленческую деятельность, обеспечить координацию и согласованность действий органов местного самоуправления и населения в целях решения вопросов жизнеобеспечения. Именно для выполнения этих целей глава наделяется правами по изданию нормативных актов. Подчеркнем, что координация деятельности всех органов местного самоуправления и граждан соответствующей территории – центральная задача в деятельности главы муниципального образования, обеспечивающая его функциональную значимость в системе местного самоуправления²⁷⁵. В-третьих, как высшее должностное лицо муниципального образования, глава играет важную роль в согласовании различных управленческих вопросов и взаимодействии с федеральными органами власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Впрочем, присутствие в муниципальной власти единоличной фигуры, в руках которой сосредоточены важнейшие функции по организации системы местного самоуправления, требует внимания к его правовому статусу и деятельности по иным причинам. Столь высокое положение главы муниципального образования и достаточное *широкие нормотворческие полномочия* создают потенциальную угрозу не только для самого местного самоуправления, но и для конкретных конституционных прав граждан. Исходя из буквального толкования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» руководитель муниципального образования компетентен издавать собственные правовые акты в форме постановлений и распоряжений. Судебная проверка в отношении такого рода документов

²⁷⁵ Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, Е.С. Шугрина и др. М., 2019. С. 15.

способна оказать позитивное воздействие на приведение в соответствие деятельности главы муниципалитета с требованиями федерального законодательства, или если изданный им документ противоречит вышестоящим актам.

Не подлежит сомнению тот факт, что ключевой функцией, которая реализуется в системе муниципальной власти на современном этапе ее развития, выступает применение действующего права. Этим обусловлено расставление акцентов на конкретных субъектах, компетентных в соответствующей сфере общественных отношений. Таковыми являются органы и должностные лица местного самоуправления, которые в повседневной своей деятельности исполняют положения нормативных актов, в том числе муниципального уровня²⁷⁶. Применение права подразделяется на две основные разновидности: исполнение и распоряжение. Первое предполагает фактическую реализацию того, что прямо указано в нормативном акте, распоряжение же представляет собой координацию деятельности иных субъектов в основном в части управления рациональным использованием финансовых, материальных и иных ресурсов. Реализация правоприменительной функции в ходе своего анализа показывает, что в системе местного самоуправления местная администрация выступает проводником и претворяет в жизнь основную массу требований, содержащихся в различных нормативных правовых актах. В статье 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует развернутое определение местной администрации за исключением указания на такие аспекты, как осуществление полномочий по решению вопросов местного значения и полномочий по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

²⁷⁶ Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в муниципальном праве Российской Федерации. СПб., 2003. С. 125.

Федерации. Однако отечественная юриспруденция отчасти данный пробел восполняет, что с учетом сложившейся практики позволяет уяснить правовой статус местной администрации как органа местного самоуправления и его место в системе публичной власти. Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования представляет собой субъект, деятельность которого направлена в большей степени на прямое исполнение муниципальных и законодательных актов в рамках собственной компетенции. Таким образом, им решаются вопросы местного значения, а также выполняются функции в рамках делегированных государственных полномочий в интересах населения, а также с учетом исторических и иных местных традиций. Возглавляет его глава местной администрации, который осуществляет свою деятельность на принципах единоначалия. Данное формирование в соответствии с уставом является обязательным в системе органов местного самоуправления практически каждого муниципалитета²⁷⁷.

Руководствуясь вышеприведенным теоретическим понятием, положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и сложившейся за последние 30 лет правоприменительной практикой, можно выделить ряд существенных черт местной администрации. Во-первых, в соответствии с частью 2 статьи 34 названного выше федерального закона местная администрация является обязательным органом в муниципальном образовании, что, с одной стороны, обеспечивает баланс властей и уравнивает ее с представительным органом, а с другой – гарантирует местному населению реализацию права на местное самоуправление даже при отсутствии представительного органа. Во-вторых, данный орган местного самоуправления осуществляет собственные полномочия в соответствии с уставом муниципального образования в сфере организационной, экономической, территориальной, правовой и иной

²⁷⁷ Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 9.

деятельности, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения. Осуществлять свою деятельность исполнительно-распорядительный орган может в самых разнообразных форматах, включая встречи с общественностью, организацию работы и функционирования временных комиссий, аналитической работы, основанное на ее результатах издание нормативных и иных правовых актов, их согласование с иными компетентными субъектами, осуществление контрольных мероприятий, предварительное планирование той или иной деятельности, проведение совещаний, стимулирование муниципальных служащих, подведомственных организаций и иных акторов, активно участвующих в процессе решения вопросов местного значения и пр.²⁷⁸ В-третьих, при определенных обстоятельствах местная администрация может осуществлять отдельные государственные полномочия. В-четвертых, она имеет разветвленную структуру, которая включает в себя руководителя, его заместителей, аппарат, подразделения администрации и строится на принципе единоначалия и иерархической подчиненности²⁷⁹. В эту структуру могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы (подразделения), распределение задач между которыми основано на нескольких признаках:

- по функциональному признаку, определяемому характером, функциями и стадиями управленческой деятельности и управленческого цикла;
- по видам объектов координации в части предоставления муниципальных услуг;
- по территориальному признаку²⁸⁰.

В-пятых, местная администрация является органом, наделенным организационно-распорядительными и исполнительными полномочиями по

²⁷⁸ Карасев А.Т., Елькина А.В. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 110-111.

²⁷⁹ Дубинкин Э.В. Правотворческие полномочия местной администрации: проблемы юридического закрепления и реализации // Общество и право. 2011. № 3. С. 91.

²⁸⁰ Карасев А.Т., Елькина А.В. Указ. соч. С. 110-111.

вопросам местного значения. Помимо решения управленческих задач в виде принятия значительного количества актов, администрация реализует большой объем полномочий, связанных с оказанием непосредственно управленческого воздействия на объекты управления и обеспечением выполнения установленных в муниципальном образовании правил. В этом, собственно, и состоит суть управленческой деятельности. В целях исполнения требований нормативных актов местная администрация должна обладать в том числе юридически властными полномочиями, реализация которых и представляет собой распорядительную деятельность, и порой вынуждена сама принимать нормативные правовые акты²⁸¹.

Понимание этой специфики является крайне важным в процессе судебной нормоконтрольной деятельности, т.к. зачастую, основываясь лишь на том, что администрация – это орган исполнительно-распорядительного характера, суды общей юрисдикции воспринимают издаваемые ей акты как индивидуально-правовые, а не нормативные. Негативным последствием такого подхода является рассмотрение административных исков в ненадлежащем процессуальном порядке (например, в порядке главы 22 вместо главы 21 КАС РФ) и невозможность реального восстановления конституционных прав граждан, нарушенных в результате принятия муниципального нормативного правового акта. На недопустимость подобных ошибок обратила внимание судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, которая в определении от 8 июня 2018 года № 67-КГ18-9 отменила акты нижестоящих судов как раз в связи с тем, что последние неправомерно расценили акт местной администрации как ненормативный. В частности, в Центральный районный суд города Новосибирска с административным иском обратилась войсковая часть с требованием об оспаривании постановления мэрии города

²⁸¹ Елькина А.В., Карасев А.Т., Морозова А.С. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: монография. Екатеринбург, 2015. С. 73-74.

Новосибирска от 21 ноября 2012 года № 11896 «О заключении договора аренды жилых помещений с войсковой частью 2668». Районный суд, как в последующем и Новосибирский областной суд, в удовлетворении иска отказал, сделав вывод о ненормативном характере оспариваемого акта и пропуске предусмотренного частью 1 статьи 219 КАС РФ трехмесячного срока для обращения. С подобной трактовкой кассационная инстанция не согласилась, указав, что Уставом города Новосибирска предусмотрено, что мэрия является исполнительным органом власти муниципального образования и в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты в форме постановлений и распоряжений. Оспариваемый акт издан в форме постановления в целях определения правового статуса жилых помещений, рассчитан на неоднократное, длительное применение. Кроме того, муниципальный жилищный фонд города Новосибирска предназначен для проживания отдельных категорий граждан, в том числе в рассматриваемый период времени и для военнослужащих войсковой части, а потому невозможно конкретизировать состав лиц, на который распространяет свое действие постановление. Последнее содержит именно нормы права, являющиеся обязательными для неопределенного круга лиц²⁸², а потому является нормативным правовым актом, подлежащим проверке на соответствие вышестоящему законодательству в порядке главы 21 КАС РФ, не предусматривающем сроков для обращения в суд. Иными словами, суд в рамках процедуры нормоконтроля должен был осуществить защиту конституционного права на жилище.

Схожая ситуация имела место в Алтайском крае. Гражданин обратился с административным иском в районный суд с требованием признать недействующим постановление администрации города Барнаула от 16 октября 2014 года № 2239 «Об изменении статуса здания по ул. Эмилии Алексеевой, 84а». Не вдаваясь в детали спора, отметим, что

²⁸² Материалы дела изучены в архиве Новосибирского областного суда.

административный ответчик (администрация города Барнаула) не расценивал данный акт как нормативный, в связи с чем он не был опубликован. Суд первой инстанции, удовлетворяя требования истца, сделал вывод о нормативном характере оспариваемого акта, поскольку изменение статуса здания затрагивает права неопределенного круга лиц. В постановлении по-разному определен статус жилых помещений, находящихся в здании, что нарушает нормы Жилищного кодекса Российской Федерации и противоречит принципу равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений, что в конечном счете не позволяет полностью обеспечить конституционное право на жилище. С данными суждениями согласилась также и судебная коллегия краевого суда²⁸³.

Разумеется, что по данной категории дел суд общей юрисдикции не проводит прямого соотношения актов органов местного самоуправления с Конституцией Российской Федерации, да и маловероятно, что, оспаривая постановления местной администрации, административный истец станет приводить подобные доводы и заявлять соответствующие требования. Вместе с тем именно такие муниципальные акты оказывают непосредственное влияние на реализацию конституционных прав. Например, в Кировском районном суде города Иркутска был рассмотрен спор по административному исковому заявлению прокурора г. Иркутска в защиту интересов неопределенного круга лиц к администрации г. Иркутска о признании недействующим постановления администрации г. Иркутска от 27 августа 2015 года № 031-06-784/5 «О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 3 декабря 2014 года № 031-06-1456/14 «Об утверждении Порядка комплектования детей в муниципальные дошкольные образовательные организации города Иркутска». Согласно

²⁸³ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 27.11.2018 года «По делу о признании недействующим постановления администрации города Барнаула № 2239 от 16.10.2014 года «Об изменении статуса здания по ул. Эмилии Алексеевой 84а» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kraevoy-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1714650&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 04.04.2024).

названному постановлению, в первоочередном порядке место в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях города предоставлялось определенной категории лиц (в частности, детям, один из родителей которых является работником муниципальной образовательной организации города Иркутска, муниципального учреждения культуры города Иркутска, муниципального учреждения физической культуры или спорта города Иркутска при условии, что указанная работа является основной). Однако федеральное законодательство (Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») не наделяет местную администрацию таким правом, в связи с чем районный суд признал указанное постановление недействующим с момента его принятия²⁸⁴. Хотя не менее важно, что в ходе осуществления нормоконтроля суд обеспечил надлежащую реализацию конституционного права на образование, закрепленного в статье 43 Конституции Российской Федерации, устранив его необоснованное ограничение. Схожим образом суды общей юрисдикции анализируют и конституционное право на образование в ситуациях, когда оспариваются постановления местных администраций об изменениях программ обучения среднеобразовательных школ²⁸⁵.

Зачастую дополнительные барьеры на пути реализации того или иного конституционного права приводят к искажению отдельных конституционных положений. В частности, Энгельский районный суд Саратовской области рассмотрел административное дело о признании постановления

²⁸⁴ Решение Кировского районного суда города Иркутска от 11 февраля 2016 г. по делу № 2а-784/2016 «О признании противоречащими Федеральному закону № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" постановления администрации г. Иркутска от 27.08.2015 № 031-06-784/5 "О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 03.12.2014. № 031-06-1456/14 "Об утверждении Порядка комплектования детей в муниципальные дошкольные образовательные организации города Иркутска"» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.03.2025).

²⁸⁵ См.: Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 20.03.2019 года «По делу о признании недействующим постановления администрации Тюменцевского района Алтайского края от 11 мая 2018 года № 196/І «Об изменении уровня реализуемых общеобразовательных программ основного общего образования филиала в с. Андроновое муниципального казенного общеобразовательного учреждения Грязновской средней общеобразовательной школы Тюменцевского района Алтайского края на программы начального общего образования» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kraevoy--alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1718662&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 04.04.2024).

администрации Энгельсского муниципального района от 23 ноября 2015 года № 5793, которым утвержден Административный регламент предоставления комитетом по земельным ресурсам администрации Энгельсского муниципального района муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка», не действующим в части.

Данный регламент требовал от заявителей предоставление дополнительного перечня документов, что не предусматривалось Земельным кодексом Российской Федерации. Кроме того, расширялись полномочия местной администрации в части оснований отказа в принятии заявления. Проведенный судом первой инстанции анализ позволил установить противоречия оспариваемых положений федеральному законодательству. Дополнительно в решении суд указал на нарушение прав физических и юридических лиц на получение муниципальной услуги и наличие коррупциогенных факторов (неопределенных норм), создающих заявителям препятствия для уяснения содержания своих прав и обязанностей, прав и обязанностей органа местного самоуправления при получении муниципальной услуги, которые могут быть истолкованы и применены должностными лицами органов местного самоуправления по своему субъективному усмотрению²⁸⁶. Подобное нормотворчество ведет к нарушению равенства прав граждан, установленного статьей 19 Конституции Российской Федерации, а также права на владение, пользование и распоряжение землей в соответствии со статьей 36 Конституции Российской Федерации.

На практике местная администрация нередко вторгается в компетенцию федеральных органов власти и посредством издания муниципального правового акта изменяет или расширяет действие

²⁸⁶ Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 31 октября 2016 г. по делу №2а-1-7634/2016 «О признании постановления администрации Энгельсского муниципального района от 23.11.2015 г. № 5793 «Об утверждении административного регламента предоставления комитетом по земельным ресурсам администрации Энгельсского муниципального района муниципальной услуги "Предварительное согласование предоставления земельного участка"» не действующим в части» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.02.2025).

федерального законодательства, что уже не просто нарушает конкретное конституционное право, а посягает на саму систему публичной власти, установленную Конституцией Российской Федерации. Так, из обстоятельств дела по административному иску директора МУП «Автодорсервис» города Губкинский о признании незаконным и недействующим постановления администрации г. Губкинский от 6 февраля 2019 года № 181 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими Федеральными законами в целях противодействия коррупции», рассмотренного Губкинским районным судом Ямало-Ненецкого автономного округа, следовало, что, издав вышеуказанное постановление, администрация города распространила действие Федерального закона «О противодействии коррупции» на руководителей муниципальных унитарных предприятий. В то же время руководители муниципальных унитарных предприятий не являются государственными или муниципальными служащими и в своей деятельности руководствуются требованиями, установленными Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», в связи с чем на них не могут распространяться запреты и ограничения, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции». Тем самым администрация города вышла за пределы своей компетенции и, по сути, смешала правовое регулирование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с обычной хозяйственной деятельностью, что само по себе противоречит базовым конституционным принципам российского государства²⁸⁷.

²⁸⁷ Решение Губкинского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 08 августа 2019 г. по делу № 2а-407/2019 «О признании незаконным и не действующим постановления Администрации г. Губкинский от 6 февраля 2019 года № 181 "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими Федеральными законами в целях противодействия коррупции" в части наложения запретов, ограничений и обязанностей на лиц, замещающих должности руководителей муниципальных унитарных предприятий» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.03.2025).

Приведенные примеры судебной практики и анализ действующего законодательства представляют собой надлежащее обоснование следующих выводов. Во-первых, местная администрация как орган местного самоуправления является обязательным органом, а потому учреждается в каждом муниципальном образовании Российской Федерации. Во-вторых, осуществление исполнительно-распорядительной деятельности имеет разнообразные формы и проявления, ключевой из которых является «детализирующее» правотворчество, связанное с принятием нормативных правовых актов, выступающих впоследствии предметом судебного нормоконтроля. В-третьих, постоянное развитие и усложнение общественных отношений, а также перераспределение полномочий между уровнями публичной власти ведут к увеличению принимаемых муниципальных нормативных правовых актов и, соответственно, рассматриваемых судами дел. Наконец, судебный нормоконтроль, осуществляемый в рамках КАС РФ, выступает тем правовым инструментом, 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 устранения излишних процедур и барьеров в процессе их реализации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трансформация основ публичного управления, обусловленного конституционно-правовым регулированием 80-90-х годов прошлого столетия, сформулировала новые вызовы для юридической теории и практики реализации законодательства, основных принципов системы российского государства. Обусловлено это было переориентацией на человекоцентричную политику и необходимость ухода от полного доминирования публичной власти абсолютно во всех сферах жизни общества. На этом фоне исключительное значение обрело легальное и легитимное разрешение разного рода конфликтов, что вывело правосудие в число наиболее приоритетных направлений деятельности государства, нередко единственного эффективного способа защиты прав и свобод человека и гражданина.

Органы судебной власти (судебные органы) призваны отправлять правосудие посредством различных видов судопроизводства (конституционного, гражданского, уголовного, административного, арбитражного). Поступательное развитие и утверждение в отечественной правовой системе судебного нормоконтроля как одного из самых мощных юридических инструментов, способных устранять дефекты законодательного регулирования общественных отношений, из идеи превратилось в каждодневную реальность.

Настоящее диссертационное исследование направлено на решение ряда задач, имеющих существенное значение для современной российской науки конституционного и административного права. Это позволило выявить теоретические и конституционно-правовые основы сущности, содержания судебного нормоконтроля и сформулировать некоторые обобщающие выводы и предложения.

1. Проведенный в ходе исследования анализ позволил раскрыть соотношение конституционного нормоконтроля и общего нормоконтроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, как способа обеспечения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Данное положение выражается в том, что оба вида судебного нормоконтроля являются двумя частями одного неразрывно связанного явления, которые нельзя противопоставлять друг другу, устанавливая для судов общей юрисдикции строгий запрет проверки соответствия норм проверяемого нормативного правового акта Конституции Российской Федерации. В противном случае значительный массив правового регулирования останется за пределами комплексного, полного и всеобъемлющего судебного нормоконтроля.

2. Судебный нормоконтроль как комплексный правовой институт и эффективный юридический инструмент, применяемый органами судебной власти, способен надлежащим образом корректировать действующую систему государственного управления, создавая гарантии прочной законности, устраняя дефекты правового регулирования в целях защиты основ конституционного строя, прав и основных свобод человека и гражданина.

3. 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.

4. Определение природы нормоконтроля позволило выделить особо его отдельные черты, сущность и дать авторское определение понятию судебного нормоконтроля, под которым понимается 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. Это в свою очередь придает судебному нормоконтролю значение важнейшего элемента современного правового и демократического государства.

5. Существующая правовая регламентация родовой и территориальной подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов не позволяет эффективно решить задачу надлежащей защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Поэтому требуется внесение дополнений и изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации по включению в сферу нормоконтроля арбитражных судов и мировой юстиции.

6. Научно обосновано наличие ряда проблем в определении предмета судебного нормоконтроля, что в свою очередь связано с необходимостью уточнения перечня нормативных правовых актов, дела об оспаривании которых подсудны суду субъекта Российской Федерации, путем специального указания на уставы муниципальных образований и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Кроме того, требуется исключение из состава нормативных правовых актов закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего досрочное прекращение полномочий (ропуск) представительного органа муниципального образования, поскольку такой документ должен признаваться в качестве исполнительно-распорядительного, не содержащего в себе общеобязательных правил поведения, предназначенных для неперсонифицированного и неоднократного применения на практике.

7. Предложено 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 по установлению правовых барьеров, нивелирующих негативные социальные и экономические последствия принятия таких решений.

8. Трансформация нормативного правового регулирования, связанная с упразднением конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, служит предпосылкой расширения компетенции судов общей юрисдикции в сфере проверки конституционности регионального законодательства.

9. В целях сокращения времени рассмотрения дел о судебном нормоконтроле по существу и снижения размера судебных расходов предлагается 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 по существу придает упрощенной (письменной) форме производства значение основной, т.е. применяющейся «по умолчанию».

10. В результате конституционной реформы 2020 года, которая предопределила необратимость процесса дальнейшей конвергенции конституционного и общего судебного нормоконтроля и конституционализации всего массива отечественного законодательства, назрела необходимость полноценного вовлечения судов общей юрисдикции в осуществление конституционного контроля, что должно сопровождаться закреплением за Конституционным Судом Российской Федерации функции «высшей конституционной кассационной инстанции», а также унификацией и гармонизацией правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в рамках работы специально созданного для этой цели Высшего судебного присутствия.

В целом, все описанные в настоящем диссертационном исследовании предложения, в том числе связанные с совершенствованием порядка рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, будут способствовать как дальнейшему гармоничному развитию самого института судебного нормоконтроля, так и созданию дополнительных гарантий защиты субъективных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Официально-документальные издания

1. Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1993. – № 7.
2. Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 3.
3. Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 12.
4. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 29. – Ст. 572.
5. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 29. – Ст. 395.
6. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 19. – Ст. 621.
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 20. – Ст. 1084.
8. Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 6.
9. Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 1.
10. Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 4.
11. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: право и практика. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461496/2461496.htm> (дата обращения: 24.02.2020).
12. Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 года № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024).
13. Закон Алтайского края от 11 февраля 2008 года № 20-ЗС «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Алтайском крае» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

14. Закон Астраханской области от 20 июня 2003 года № 17/2003-ОЗ «О нормативных правовых и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024).

15. Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 года № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных актах» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.10.2024).

16. Закон Костромской области от 11 января 2007 года № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах органов государственной власти Костромской области» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024).

17. Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024).

18. Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2024).

19. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 года № 22-ФЗ // КонсультантПлюс. – 2023. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2023).

20. Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics (дата обращения: 10.08.2021).

21. Приказ Минобразования России от 27 марта 1998 года № 814 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.08.1998 № 1582) // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).

22. Приказ Минобрнауки России от 28 июля 2014 года № 839 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.08.2014 № 33799) // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.06.2025).

23. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2024 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8942> (дата обращения: 19.06.2025).

24. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8809> (дата обращения: 19.06.2025).

25. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 19.06.2025).

26. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 27.12.2024).

27. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

28. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2019 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

29. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

30. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

31. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 27.12.2021).

32. Статистика по обращениям в Конституционный Суд РФ по годам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ksrf.ru/Petition/Statistics/by-year.php> (дата обращения: 08.07.2025).

33. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

34. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3921.

35. Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

36. Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

37. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.
38. Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.
39. Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1774.
40. Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть 1). – Ст. 4916.
41. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
42. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 5. – Ст. 403.
43. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).
44. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
45. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
46. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
47. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

Материалы судебной практики

48. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 20 марта 2019 года «По делу о признании недействующим постановления администрации Тюменцевского района Алтайского края от 11 мая 2018 года № 196/Г «Об изменении уровня реализуемых общеобразовательных программ основного общего образования филиала в с. Андроновое муниципального

казенного общеобразовательного учреждения Грязновской средней общеобразовательной школы Тюменцевского района Алтайского края на программы начального общего образования». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kraevoy-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1718662&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 04.04.2024).

49. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 27 ноября 2018 года «По делу о признании недействующим постановления администрации города Барнаула № 2239 от 16.10.2014 года «Об изменении статуса здания по ул. Эмилии Алексеевой 84а». [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kraevoy-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1714650&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 04.04.2024).

50. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 июля 2019 года по делу № 67-АПА19-6 «По апелляционной жалобе Антонова Ростислава Валерьевича на решение Новосибирского областного суда от 18 марта 2019 года об отказе Антонову Р.В. в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующими частей 3, 4 статьи 53 Устава города Новосибирска» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2024).

51. Определение Верховного Суда РФ от 15 мая 2003 года № КАС03-166 «Об отмене решения Верховного Суда РФ от 05.03.2003 и признании частично недействующим и не подлежащим применению пункта 14.3 Инструкции о порядке выдачи, замены, учета и хранения паспортов гражданина Российской Федерации, утв. Приказом МВД РФ от 15.09.1997 № 605» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.01.2025).

52. Постановление ЕСПЧ от 19 марта 1997 года «Хорнсби (Hornsby) против Греции» (жалоба № 18357/91) // КонсультантПлюс. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2020).

53. Постановление ЕСПЧ от 30 октября 2003 года по делу «Ганчи (Ganci) против Италии» (жалоба № 41576/98) // КонсультантПлюс. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2020).

54. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2025).

55. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2023).

56. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

57. Определение Конституционного Суда РФ от 4 июня 2013 года № 882-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального

кодекса Российской Федерации и статьи 5 Закона Ростовской области "Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области"» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 1.

58. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.2006 № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2023).

59. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

62. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области,

города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 3. – С. 15-23.

63. Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ "Нижнекамскнефтехим" и "Хакасэнерго", а также жалобами ряда граждан» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.01.2025).

64. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2021 года № 53-П «По делу о проверке конституционности статей 416 и 417 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ф.Б. Исхакова» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

65. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 апреля 2025 года № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», части 2 статьи 64 и части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой А.С. Карпунина» // КонсультантПлюс. 2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

66. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2024 года № 51-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 30.1 и иных положений о подсудности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Подольского городского суда Московской области» // КонсультантПлюс.

2025. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.07.2025).

67. Решение Архангельского областного суда от 12 мая 2017 года по делу № 3а-17/2017 «Об оспаривании подпункта 6 пункта 3 статьи 16 Устава муниципального образования "Тавреньгское" Коношского района Архангельской области» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2024).

68. Решение Верховного Суда РФ от 14 мая 2014 года № АКПИ14-323 «О признании частично недействующим абзаца второго пункта 11 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации», утвержденным Приказом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 27 марта 1998 года № 814 // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2025).

69. Решение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2011 года № ГКПИ10-1682 «О признании недействующим пункта 42.1 приложения № 3 к Федеральным авиационным правилам «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 50» // КонсультантПлюс. – 2021. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2021).

70. Решение Верховного Суда РФ от 20 марта 2013 года №ВКГПИ13-5 // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

71. Решение Верховного Суда РФ от 21 января 2015 года № АКПИ14-1367 «О признании частично недействующим подпункта "е" пункта 68 Порядка приема на обучение по образовательным программам

высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год, утв. Приказом Минобрнауки России от 28.07.2014 № 839» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.06.2025).

72. Решение Верховного Суда РФ от 23 июля 2008 года № ВКПИ08-57 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконным пункта 3 Указа Президента РФ от 18.10.2007 №1373с "О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров" // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.01.2025).

73. Решение Губкинского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 08 августа 2019 года по делу № 2а-407/2019 «О признании незаконным и не действующим постановления Администрации г. Губкинский от 6 февраля 2019 года № 181 "О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими Федеральными законами в целях противодействия коррупции" в части наложения запретов, ограничений и обязанностей на лиц, замещающих должности руководителей муниципальных унитарных предприятий» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.03.2025).

74. Решение Кировского районного суда города Иркутска от 11 февраля 2016 года по делу № 2а-784/2016 «О признании противоречащими Федеральному закону № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" постановления администрации г. Иркутска от 27.08.2015 № 031-06-784/5 "О внесении изменений в постановление администрации г. Иркутска от 03.12.2014. № 031-06-1456/14 "Об утверждении Порядка комплектования детей в муниципальные дошкольные образовательные организации города

Иркутска"» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.03.2025).

75. Решение Красноярского краевого суда от 28 июня 2018 года по делу № 3а-262/2018 «О признании не действующим решения Сосновоборского городского Совета депутатов от 28 марта 2012 г. № 128-р "Об утверждении правил содержания животных на территории муниципального образования город Сосновоборск"» // КонсультантПлюс. 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.12.2024).

76. Решение Новосибирского областного суда от 18 марта 2019 года по делу № 3а-45/2019 «О признании недействующими отдельных положений Устава города Новосибирска» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2024).

77. Решение Омского областного суда от 4 сентября 2019 года № 3а-94/2019 «Об оспаривании подпункта 3 пункта 2 статьи 1 Закона Омской области от 10 декабря 2018 года № 2118-ОЗ "О внесении изменений в Закон Омской области "О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области"» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

78. Решение Орловского областного суда от 05 марта 2020 года по делу № 3а-25/2020 «О признании недействующими в части пунктов 4 и 5 статьи 48 Устава Свердловского района Орловской области» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.02.2025).

79. Решение Пермского краевого суда от 27 сентября 2017 года по делу № 3а-205-2017 «О признании недействующими, со дня вступления решения суда в законную силу, пункт 1.2 «Правил отлова, регистрации, учета

и содержания безнадзорных животных на территории Пермского края», утвержденных постановлением Правительства Пермского края от 09.07.2014 года № 596-п» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2024).

80. Решение Самарского областного суда от 18 января 2018 года по делу № 3а-21/2018 «О признании недействующими абзаца 6 и 7 статьи 3 Закона Самарской области от 13 февраля 2017 года № 27-ГД «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

81. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 21 февраля 2019 года № 3а-20/2019 «О признании недействующим в части Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 9 июля 2015 года № 563 «О мерах по реализации главы 17 «Социальная поддержка отдельных категорий лиц в части обеспечения лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также бесплатного изготовления и ремонта зубных протезов» Закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2024).

82. Решение Ставропольского краевого суда от 18 апреля 2019 года по делу № 3А-98/2019-М-20/2019 «О признании недействующим пункт 2 «Порядка назначения и выплаты многодетным семьям ежемесячной компенсации взамен набора социальных услуг, предоставляемых в натуральном выражении, на каждого ребенка в возрасте до восемнадцати лет», утверждённого приказом Министерства социальной защиты населения Ставропольского края от 26 августа 2013 года № 262» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2024).

83. Решение Ставропольского краевого суда от 3 марта 2017 года по делу № 3а-287/2017 «О признании подпункта «а» пункта 1 статьи 1 Закона Ставропольского края от 29.11.2016 года № 106-кз "О внесении изменений в статьи 32 и 34 Закона Ставропольского края "О некоторых вопросах регулирования земельных отношений" недействующим» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2024).

84. Решение Хабаровского краевого суда от 14 ноября 2018 года по делу № 3а-167/2018 «О признании недействующей статьи 28 Устава муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.02.2025).

85. Решение Хабаровского краевого суда от 23 июля 2015 года по делу № 3-42/2015 «О признании действующим подпункта «д» пункта 2.2 Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них», утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 18 июня 2010 года № 153-пр "Об утверждении Порядка организации на территории Хабаровского края ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них"» // КонсультантПлюс. – 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2024).

86. Решение Энгельсского районного суда Саратовской области от 31 октября 2016 года по делу № 2а-1-7634/2016 «О признании постановления администрации Энгельсского муниципального района от 23.11.2015 г. № 5793 «Об утверждении административного регламента предоставления комитетом по земельным ресурсам администрации Энгельсского муниципального района муниципальной услуги "Предварительное согласование предоставления земельного участка"» не действующим в

части» // КонсультантПлюс. – 2025. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.02.2025).

Специальная литература

87. Абросимова, Е. Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е.Б. Абросимова – М. : Ин-т права и публич. политики, 2002. – 144, [15] с.

88. Административная реформа и законодательство субъектов Российской Федерации : монография / Гриценко В. В. и др. ; под общ. ред. А. Д. Моисеева. – Воронеж : Институт ИТОУР, 2009. – 246 с.

89. Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999. – 712 с.

90. Арзамасов, Ю. Г. Законность ведомственных нормативных актов : монография / Ю. Г. Арзамасов. – Барнаул, 2004. – 118, [1] с.

91. Бакаева, О. Ю. О соотношении частных и публичных интересов / О. Ю. Бакаева, Н. А. Погодина // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 36-47.

92. Баньковский, А. Е. Конституционные принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти в Российской Федерации : монография / А. Е. Баньковский. – Барнаул : Изд-во БЮИ МВД России, 2016. – 159 с.

93. Баньковский, А. Е. Принципы единства и субсидиарности в системе разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации : учебное пособие / А. Е. Баньковский. – Барнаул : Барнаульский юридический ин-т МВД России, 2018. – 86 с.

94. Бахрах, Д. Н. Понятие нормативного правового акта и практика Верховного Суда РФ / Д. Н. Бахрах // Законодательство. – 2004. – Ноябрь. Спецвыпуск. – С. 35-40.
95. Бек, О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов : монография / О. А. Бек. – СПб. : Юридическая книга, 2009. – 160, [1] с.
96. Белоусова, Е. В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Е. В. Белоусова. – М., 2011. – 42 с.
97. Беляев, В. П. Контроль и надзор в российском государстве : монография / В. П. Беляев. – М. : Велби, 2005. – 272 с.
98. Бернам, У. Правовая система США. – 3-й вып. / У. Бернам. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.
99. Бондарь, Н. С. Судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ: соотношение конституционных и административных начал нуждается в уточнении / Н. С. Бондарь, Е. А. Соболева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 3. – С. 26-32.
100. Борисов, А. С. Актуальные проблемы правотворческого процесса в муниципальном образовании Российской Федерации / А. С. Борисов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2000. – № 2. – С. 21-24.
101. Брежнев, О. В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения / О. В. Брежнев // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 75-82.
102. Брэбан, Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – М. : Прогресс, 1988. – 487, [1] с.
103. Бурков, А. Л. Судебная защита прав граждан от незаконных правовых актов / А. Л. Бурков. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2005. – 178 с.

104. Бурмистрова, С. А. Защита прав, свобод и охраняемых законом интересов: проблемы разграничения. / С. А. Бурмистрова // Российское правосудие. – 2018. – №1. – С. 59-68.

105. Быкова, Л. А. Муниципальные правовые акты в правовой системе Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Быкова. – М., 2010. – 25 с.

106. Васильев, В. И. Уставы муниципального образования: Новое в местном самоуправлении // Журнал российского права. – 1999. – № 2. – С. 20-32.

107. Васильев, С. А. К дискуссии о нормативности муниципально-правовых актов и обязательности их официального опубликования / С. А. Васильев // Legal Bulletin. – 2022. – Т. 7, № 1. – С. 24-31.

108. Васильева, А. Ф. Косвенный судебный контроль законности административных актов. / А. Ф. Васильева // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11, №3. – С. 259-292.

109. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : монография / отв. ред. М. А. Лапина, В. А. Баранов. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.

110. Витрук, Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики / Н. В. Витрук. – М. : Городец-издат, 2001. – 507, [1] с.

111. Витрук, Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учебное пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 591 с.

112. Вифлянцева, А. О. Гонорар успеха как способ защиты частных и публичных интересов в делах об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. / А. О. Вифлянцева // Вестник гражданского процесса. – 2020. – Т. 10., № 5. – С. 212-230.

113. Воронов, А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел. / А. Ф. Воронов // Законодательство. – 2016. – №5. – С. 41-51.
114. Гаджиев, Г. А. Общие принципы судебного нормоконтроля / Г. А. Гаджиев, А. Г. Гаджиев. – М. : Российская академия правосудия, 2006. – 157 с.
115. Гаджиев, Г. А., Войниканис, Е. А. Rasing problem и возрождение судебного нормотворчества. / Г. А. Гаджиев, Е. А. Войниканис // Закон. – 2021. – №6. – С. 122-138.
116. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение: монография / О. И. Баженова, Т. М. Бялкина, Е. С. Шугрина и др. – М. : Юрлитинформ, 2019. – 234, [2] с.
117. Глотова, О. Е. Понятие, возможности и пределы конституционного контроля / О. В. Глотова // Право и политика. – 2002. – № 6. – С. 13-17.
118. Гражданский процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 448 с.
119. Гриценко, Е. В. Доступ к защите субъективных прав в рамках административного судопроизводства в России в контексте универсальных стандартов доступа к правосудию / Е. В. Гриценко // Журнал конституционного правосудия. – 2017. – № 6. – С. 13-20.
120. Громошина, Н. А. Процессуальные особенности или специализированный процесс? / Н. А. Громошина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 9. – С. 8-10.
121. Дмитриев, Ю. А. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Эксмо, 2006. – 269, [1] с.
122. Дубинкин, Э. В. Правотворческие полномочия местной администрации: проблемы юридического закрепления и реализации / Э. В. Дубинкин // Общество и право. – 2011. – № 3. – С. 90-94.

123. Дырда, С. Г. Представительный орган муниципального района: полномочия и ответственность : монография / С. Г. Дырда, Г. С. Кузьмина. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2013. – 121 с.

124. Евдокимов, В. Б. Конституционная законностью и единство правового пространства в Российской Федерации (теоретические основы и правовые проблемы) : монография / В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватуллин. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 240 с.

125. Евлоев, И. М. Отдельные аспекты применения Конституции России при осуществлении нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами / И. М. Евлоев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 36-39.

126. Евлоев, И. М. Совершенствование судебного нормоконтроля и его перспективы в свете объединения высших судов / И. М. Евлоев // Российский судья. – 2014. № 7. С. 41-44.

127. Евлоев, И. С. Классификация судебного нормоконтроля: некоторые аспекты / И. С. Евлоев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 5. – С. 25-30.

128. Елькина, А. В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Елькина. – Екатеринбург, 2013. – 22 с.

129. Елькина, А. В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса : монография / А. В. Елькина, А. Т. Карасев, А. С. Морозова. – Екатеринбург : Уральский ин-т-фил. РАНХиГС, 2015. – 143 с.

130. Ельцов, Н. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции / Н. Ельцов // Российская юстиция. – 2001. – № 7. – С. 54-55.

131. Еникеев, А. З. Конституционно-правовые основы согласования федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации : монография / А. З. Еникеев. – Уфа : Гилем, 2011. – 168 с.
132. Жалсанов, Б. Ц. Устав муниципального образования как акт высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов : монография / Б. Ц. Жалсанов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. – 93, [2] с.
133. Жамборов, А. А. Институт главы муниципального образования: организационные и функциональные аспекты : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Жамборов. – Белгород, 2016. – 23 с.
134. Жилин, Г. А. Полномочия судов: порядок определения / Г. А. Жилин // ЭЖ-Юрист. 2004. № 42. – С. 3-6.
135. Жилин, Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : монография / Г. А. Жилин. – М. : Проспект, 2010. – 574 с.
136. Зайцев, Р. В. Виды судебного нормоконтроля / Р. В. Зайцев // Российский судья. – 2003. – № 4. – С. 4-8.
137. Замотаева, Е. К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. К. Замотаева. – М., 2005. – 246 с.
138. Занина, А. Суды просят проявить единообразие. Корпоративные юристы заступились за судебную реформу / А. Занина // Коммерсантъ (газета). – 11.04.2014.
139. Звягинцев, М. Н. Понятие и классификация муниципальных правовых актов : монография / М. Н. Звягинцев. – Барнаул : [б. и.], 2007. – 357 с.
140. Зеленцов, А. Б. Законные интересы в сфере публичного управления: понятие и правовая защита. / А. Б. Зеленцов // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2009. – №5. – С. 37-45.

141. Зеленцов, А. Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования. / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – №2. – С. 39-46.

142. Зеленцов, А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права. / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – №11. – С. 22-37.

143. Зеленцов, А. Б. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ / А. Б. Зеленцов // Материалы Международной научно-практической конференции «Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт. Под ред. Старилова Ю.Н., Дадыдова К.В., Новосибирск 2018. – С. 138-150.

144. Зенин, С. С. Воля народа в конституционно-правовой парадигме народовластия / С .С. Зенин // Lex Russica (Русский закон). – 2017. – № 1 (122). – С. 24-34.

145. Злобин, А. В. Подзаконные нормативные акты как форма современного российского законодательства: вопросы теории : дис. канд. юрид. наук / А. В. Злобин. – Саратов, 2012. – 217 с.

146. Зорькин, В. Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2017. – 591 с.

147. Иванова, И. А. О некоторых вопросах правового регулирования института судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве / И. А. Иванова // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 37-45.

148. Ильин, А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы / А. В. Ильин // Закон. – 2013. – № 4. – С. 119-129.

149. Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / А. С. Автономов, И. Л. Бачило, Б. В. Россинский и др. – М. : Новая правовая культура, 2004. – 564 с.

150. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. – М. : Юристъ, 1998. – 431 с.

151. Карасев, А. Т. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика / А. Т. Карасев, А. В. Елькина // Российский юридический журнал. – 2012. – № 3. – С. 109-116.

152. Карцов, А. С. Высшая защита Основного Закона (конституционный нормоконтроль в государствах – участниках МПА СНГ): монография / А. С. Карцов. – СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 2019. – 262 с.

153. Кельзен, Г. Чистое учение о праве / Г. Кельзен. – 2-е изд. – СПб. : Алеф-Пресс, 2015. – 541 с.

154. Керимов, Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. – М. : Изд-во Современ. гуманитар. ун-та, 2003. – 520 с.

155. Котов, О. Ю. Влияние решений конституционного суда России на гражданское судопроизводство / О. Ю. Котов. – М : Городец, 2002. – 188 с.

156. Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды. М., Фонд «Либеральная миссия», 2007. – 140 с.

157. Крусс, В. И. Конституционализация правосудия и конституционно-правовые пределы непосредственной демократии в Российской Федерации / В. И. Крусс // Российский юридический журнал. – 2013. – N 3. – С. 79 - 87.

158. Кряжков, В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учебное пособие / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : БЕК, 1998. – 439 с.

159. Лазарев, Л. В. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ / Л. В. Лазарев // Российская юстиция. – 2001. – № 2. – С. 8-11.
160. Лебедев, В. М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. М. Лебедев // Российская юстиция. 2000. № 9. – С. 2-4.
161. Локк, Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М., 2009. – 399 с.
162. Локк, Дж. Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк. – М. : Мысль, 1985-1988. – Т. 3. – 668, [1] с.
163. Лузин, В. В. Принцип разделения властей как основа конституционализма : сравн. исслед. на примере США, Великобритании и Франции / В. В. Лузин. – Н. Новгород, 1997. – 178 с.
164. Лучин, В. О. «Указное право» в России / В. О. Лучин. – М. : [Б. и.], 1996. – 51, [1] с.
165. Люббердинк, Х. Административная юстиция: комментарий к европейской практике / Х. Люббердинк // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 57-59.
166. Маньковская, В. И. Муниципальные правовые акты : учебное пособие / В. И. Маньковская. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 202 с.
167. Махлаева, Т. И. Судебная власть в системе разделения властей / Т. И. Махлаева. – М. : АЭФП, 2003. – 144 с.
168. Митюков, М. А. К истории конституционного правосудия России / М. А. Митюков. – М. : Акад. труда и социал. отношений, 2002. – 167, [1] с.
169. Митюков, М. А. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики) / М. А. Митюков, А. М. Барнашов. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1999. – 404 с.

170. Митюков, М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России: из дневников, блокнотов, интервью, стенограмм и иных документов и материалов 1989-1996 годов / М. А. Митюков. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 629, [2] с.

171. Михайлова, К. А. Проблемы определения предмета нормоконтроля в контексте сравнительно-правового исследования / К. А. Михайлова // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 2 (38). – С. 74-79.

172. Момотов, В. В. Новеллы Судебной реформы 1864 года и их значение для развития судебной системы современной России / В. В. Момотов // Российская юстиция. – 2024. – № 12. – С. 9 - 23.

173. Монтескье, Ш. Л. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д. / Ш. Л. Монтескье. – СПб. : Издание Л.Ф. Пантелеева, 1900. – 800 с.

174. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. Н. С. Бондаря. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2002. – 559 с.

175. Невинский, В. В. Предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации в условиях изменяющейся конституционно-правовой практики / В. В. Невинский // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития : материалы Международного научно-практического семинара 1-2 октября 2004 года / отв. ред. В. В. Невинский. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2004. – С. 29-36.

176. Нерсесянц, В. С. Философия права : учебник / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 835 с.

177. Несмеянова, С. Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: Проблемы теории и практики / С. Э. Несмеянова. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2004. – 277 с.

178. Никитин, С. В. Проблемы правового регулирования судебного нормоконтроля в административном судопроизводстве / С. В. Никитин // Судья. – 2018. – № 11. – С. 12-17.

179. Никитин, С. В. Проблемы судебного оспаривания дефектных правовых актов, содержащих интерпретационные нормы / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2016. – № 3. – С. 37-46.

180. Никитин, С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография / С. В. Никитин. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 294, [1] с.

181. Овсепян, Ж. И. Судебный Конституционный контроль в зарубежных странах / Ж. И. Овсепян. – Ростов-на-Дону : Литера-Д, 1992. – 317, [1] с.

182. Опалев, Р. О. Закон Японии об административной процедуре / Р. О. Опалев. – М. : Статут, 2019. – 45, [1] с.

183. Павлова, М.С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ / М.С. Павлова // Российский судья. 2017. № 8. С. 40 - 44.

184. Павлушина, А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе / А. Павлушина // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 17-19.

185. Паршина, Т. Понятие и виды судебного контроля за законностью правовых актов (общеправовой аспект) / Т. Паршина // Российский судья. – 2006. – № 3. – С. 18-26.

186. Плужников, С. В. Конституционно-правовые основы исполнительной власти / С. В. Плужников. – М. : Готика, 2006. – 61 с.

187. Правосудие в современном мире : монография / В. М. Лебедев, Т. Я. Хабриева, А. С. Автономов и др. ; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Норма, 2017. – 784 с. - страницы указаны для издания 2019 г.

188. Пушкарская, А. Валерий Зорькин нашел лишнее полномочие у судов общей юрисдикции по проверке законов субъектов РФ / А. Пушкарская // Коммерсантъ (газета). – 2017. – № 69. – С. 3.
189. Романова, Г. В. Подзаконные правовые акты и их реализация : монография / Г. В. Романова. – Казань : Школа, 2006. – 139, [1] с.
190. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре / Ж.-Ж. Руссо. – М. : Иглмосс Эдишинз, 2012. – 383 с.
191. Саломатин, А. Ю. Верховный суд США: Судебная правовая политика от Дж. Джея до Дж. Робертса : монография / А. Ю. Саломатин. – М. : РИОР, ИНФРА-М, 2013. – 142 с.
192. Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / В. И. Анишина и др. ; под ред. В. В. Ершова. – М. : Юрист, 2006. – 493 с.
193. Сасов, К. А. Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении / К. А. Сасов // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 7. – С. 25-30.
194. Система правовых актов субъектов Российской Федерации: концепция и модель законодательного регулирования / науч. ред. В. В. Игнатенко. – Иркутск, 2008.
195. Соболева, Е. А. Законы субъектов Российской Федерации в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ: теория и практика : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Соболева. – Ростов н/Д, 2019. – 265 с.
196. Соловьев, С. Г. Муниципально-властные институты в муниципальном праве Российской Федерации / С. Г. Соловьев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 328 с.
197. Солохин, С. В. Требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам : методические рекомендации / С. В. Солохин, О. В.

Климочкина, Г. Г. Скрынник. – Рязань : Изд-во Рязанского ин-та развития образования, 2013. – 38 с.

198. Старилов, Ю. Н. Административно-правовое регулирование в системе современного конституционализма в Российской Федерации / Ю. Н. Старилов // Современный конституционализм: вызовы и перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14-15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2014. – С. 308-335 с.

199. Старилов, Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации / Ю. Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2017. – № 2. – С. 19-44.

200. Старилов, Ю. Н. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Мировой судья. – 2015. – № 4. – С. 31-38.

201. Сирн, Б. Административная юстиция во Франции / Б. Сирн, Л. Олиен, М. Эрондар // Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития / под ред. В.В. Скитовича. – М. : Российская академия правосудия, 2002. – 383 с.

202. Судебные системы европейских стран : справочник. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 335 с.

203. Судебные системы Европы и Евразии : научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 1 / под ред. Р. А. Курбанова, Р. А. Гурбанова. – М. : Проспект, 2019. – 487 с.

204. Судебные системы Европы и Евразии : научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 2 / под ред. Р. А. Курбанова, Р. А. Гурбанова. – М. : Проспект, 2019. – 528 с.

205. Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание в 3 т. Т. 3 / под ред. Р. А. Курбанова, Р. А. Гурбанова. – М. : Проспект, 2019. – 528 с.

206. Тарибо, Е. В. Некоторые проблемы развития судебного нормоконтроля в России (в аспекте проверки конституционности регионального законодательства) / Е. В. Тарибо // Российский судья. – 2018. – № 9. – С. 50-57.

207. Татаринов, С. А. Некоторые вопросы размежевания компетенции между Конституционным Судом Российской Федерации и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля / С. А. Татаринов // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 4. – С. 19-21.

208. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. – 2-е изд. – М. : Юристъ, 2006. – 637 с.

209. Толстик, В. А. Иерархия источников российского права / В. А. Толстик. – Н. Новгород : «Интелсервис», 2002. – 215 с.;

210. Уманская, В. П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / В. П. Уманская. – М. : ЮНИТИ, 2013. – 335 с.

211. Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. – М. : Весь мир, 2000. – 590 [2] с.

212. Фетищев, Д. В. Судебная власть в современном государстве: сравнительно-правовое исследование / Д. В. Фетищев. – М. : Научная книга, 2007. – 311 с.

213. Хабриева, Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизации законодательства / Т. Я. Хабриева // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – М. : Эксмо, 2010. – С. 17-37.

214. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ : пер. с нем. / К. Хессе ; под ред. Н. А. Сидорова ; пер. Е. А. Сидоровой. – М. : Юрид, лит., 1981. – 368 с.
215. Цалиев, А. М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования : монография / А. М. Цалиев. – М. : Формула права, 2007. – 191 с.
216. Цвайгерт, К. Сравнительное частное право : в 2 т. Т. 1 / К. Цвайгерт, Х. Кётц. – М. : Международные отношения, 2011. – 726, [1] с.
217. Чаптыков, А. В. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд РФ в порядке конкретного нормоконтроля / А. В. Чаптыков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 4. – С. 7-11.
218. Чащина, С. И. Муниципальные правовые акты : учеб. пособие / С. И. Чащина. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2008. – 79 с.
219. Чеботарев, Г. Н. Компетенция местного самоуправления : монография / Г. Н. Чеботарев, А. Н. Панфилов. – Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2012. – 191 с.
220. Чеботарев, Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации / Г. Н. Чеботарев. – Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 1997. – 217 с.
221. Чиркин, В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2008. – 335 с.
222. Чиркин, В. Е. Сравнительное правоведение : учебник для магистратуры / В. Е. Чиркин. – М. : Междунар. отношения, 2012. – 336 с.
223. Штурнев, А. Е. Муниципальные правовые акты / А. Е. Штурнев, М. В. Штурнева. – Иркутск : Ин-т законодательства и правовой информ. Иркутской обл., 2007. – 126, [1] с.

224. Шумилов, В. М. Правовая система США : учебное пособие / В. М. Шумилов. – М. : 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Междунар. отношения, 2006. – 405, [1] с.

225. Эбзеев, Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учебное пособие для вузов / Б. С. Эбзеев. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 349 с.

226. Эфрикян, Р. А. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления : монография / Р. А. Эфрикян, А. Ю. Чермит. – Краснодар : Кубанский ин-т социэкономики и права (фил.) АТиСО, 2013. – 138 с.

227. Treasury Solicitor. The Judge Over Your Shoulder. A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators. – 4th Edition. – 2006. – Para 2.1.