



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 342.4

Дата поступления: 18.02.2023
рецензирования: 19.03.2023
принятия: 30.05.2023

**Система нормативного регулирования в Российской Федерации:
современные тенденции развития**

С. А. Осетров

Самарский национальный исследовательский университет
имени академика С. П. Королева, г. Самара, Российская Федерация
E-mail: sergey-lupus@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются особенности развития системы нормативного регулирования в Российской Федерации на современном этапе. Обращается внимание на то, что до настоящего времени в Российской Федерации на законодательном уровне комплексно не урегулированы отношения в сфере определения системы нормативных правовых актов. В таких условиях развитие системы нормативного регулирования осуществляется разнонаправленно. В частности, имеется тенденция расширения количества участников нормотворческого процесса и изменения параметров нормативного регулирования в рамках существующих видов нормативных актов, прослеживается тенденция профессионализации нормативного регулирования. В результате автор приходит к выводу о том, что в условиях приумножения источников права важной задачей государства выступает поддержание нормативной системы в состоянии, обеспечивающем прежде всего реализацию публичных интересов общества и государства.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; нормативный правовой акт; система нормативного регулирования; нормотворчество; система нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Цитирование. Осетров С. А. Система нормативного регулирования в Российской Федерации: современные тенденции развития // Юридический вестник Самарского университета. 2023. Т. 9, № 2. С. 40–48. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-047X-2023-9-2-40-48>.

© Осетров С. А., 2023

Сергей Анатольевич Осетров – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 18.02.2023
Revised: 19.03.2023
Accepted: 30.05.2023

**System of normative regulation in the Russian Federation:
current development trends**

S. A. Osetrov

Samara National Research University, Samara, Russian Federation
E-mail: sergey-lupus@mail.ru

Abstract: The article discusses the features of the development of the regulatory system in the Russian Federation at the present stage. Attention is drawn to the fact that to date the Russian Federation has not adopted a federal law that would regulate the system of regulatory legal acts in the Russian Federation. In such conditions, the development of the regulatory system is carried out in different directions. In particular, there is a tendency to expand the number of participants in the rule-making process and to change the parameters of regulation within the framework of existing types of legal acts, there is a tendency to professionalize regulatory system. As a result, the author concludes that in conditions of multiplication of sources of law, an important task of state is to maintain the regulatory system in a state that ensures, first of all, the realization of public interests of society and the state.

Key words: Constitution of the Russian Federation; legal act; system of normative legal regulation; rulemaking; system of normative legal acts in the Russian Federation.

Citation. Osetrov S. A. *Sistema normativnogo regulirovaniya v Rossiiskoi Federatsii: sovremennye tendentsii razvitiya* [System of normative regulation in the Russian Federation: current development trends]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2023, vol. 9, no. 2, pp. 40–48. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-047X-2023-9-2-40-48> [in Russian].

Information on the conflict of interest: author declares no conflict of interest.

© Osetrov S. A., 2023

Sergey A. Osetrov – Candidate of Legal Sciences, assistant professor of the Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Формирование нормативной системы Российской Федерации в последнее время характеризуется все большим усложнением как в контексте расширения количества субъектов нормотворческой деятельности, так и в контексте все большей профессионализации нормативного регулирования, а равно содержательными изменениями параметров нормативного регулирования со стороны существующих субъектов нормотворческой деятельности. Соответствующие тенденции имеют в своей основе как объективные факторы (усложнение общественных отношений, развитие сетевого публичного администрирования [1]), так и субъективные факторы (активность тех или иных субъектов нормотворческой деятельности). При этом в ряде случаев присутствует и фактор случайности, когда импульс нормативному регулированию и системным изменениям механизмов нормативного регулирования придается событиями, изначально весьма далекими от нормативной системы (к примеру, эпидемия коронавируса).

В этой связи представляется важным оценить в современных условиях вектор развития нормативной системы, а также в общем виде классифицировать элементы системы нормативного регулирования в Российской Федерации.

Прежде всего необходимо отметить, что отечественная система нормативного регулирования на протяжении последнего времени развивается без жесткой структурализации – попытки принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» оказались нерезультативными [2], несмотря на наличие в юридической науке запроса на принятие подобного рода федерального закона [3].

Можно обратить внимание на следующие особенности формируемой в Российской Федерации системы нормативного регулирования.

1. Начнем с того, что в действующем законодательстве отсутствуют формальные требования для детерминации тех или иных актов в качестве нормативных. Данное обстоятельство оказывает серьезное влияние и на нормотворчество, и на правоприменение. По существу, в условиях наличия исключительно доктринальных подходов к идентификации нормативных актов в качестве таковых единственным субъектом, уполномоченным на признание акта нормативным, является суд. Об этом свидетельствуют положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (пункт 2) [4]. Подобная ситуация в судебной практике может приводить к различным спорам относительно того, что акт по форме – нормативный, но судом в качестве такого не признается и,

наоборот, акт ненормативный по форме судом может быть признан в качестве нормативного.

Так, администрация городского округа Похвистнево обратилась в Арбитражный суд Самарской области с заявлением о признании недействительным ненормативного акта – приказа Приволжского межрегионального территориального управления воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта, однако Арбитражный суд Самарской области передал дело в Самарский областной суд, посчитав, что соответствующий приказ обладает признаками нормативности (определение Арбитражного суда Самарской области от 10.11.2021 по делу № А55-25139/2021) [5]. Однако при рассмотрении соответствующего дела Самарский областной суд все же не нашел признаков нормативности у оспариваемого акта и передал его на рассмотрение в районный суд (определение Самарского областного суда от 25.03.2022 по делу № За-411/2022 (За-2500/2021) [6]. Все это говорит о том, что даже профессиональным правоприменителям подчас весьма сложно определить характеристики нормативного акта и идентифицировать конкретный акт в качестве нормативного, что усложняет как управленческие процессы, так и процедуры защиты прав граждан.

2. Существующие в юридической доктрине базовые категории классификации нормативных актов на законы и подзаконные акты не во всем могут быть применены к существующей системе нормативного регулирования. Тем более что развитие отечественной нормативной системы свидетельствует об изменении как номенклатуры, так и содержательных характеристик тех или иных типов нормативных актов.

В статье 15 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. При этом законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Принимаемые на федеральном уровне законодательные акты включают в себя следующие разновидности. В соответствии со статьей 76 Конституции России на федеральном уровне принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 76 Конституции России установлен приоритет положений федерального конституционного закона по отношению к федеральному закону. Кроме того, в Конституции России (статья 136) также предусматривается отдельный вид законодательных актов, которыми вносятся поправки в Конституцию

Российской Федерации. Речь идет о Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» урегулирован порядок принятия и вступления в силу данного вида законодательных актов [7]. Представляется, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации по своей юридической силе превосходит федеральные конституционные законы, хотя соответствующее утверждение может быть и не абсолютным, если разграничить содержащуюся в Законе о поправке к Конституции России саму поправку и иные положения такого закона (см. пункт 2 Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 [8]). Несмотря на это обозначение особого статуса Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации было осуществлено Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 31.10.1995 № 12-п «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» [9], а впоследствии подтверждено и в пункте 2.1 Заключения Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3, в котором отмечается, что Закон о поправке к Конституции Российской Федерации имеет особый статус, превышающий статус федерального конституционного закона, ввиду включения в процесс его принятия органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

К этому стоит добавить, что дополнительную интригу в вопрос о понимании характеристик тех или иных видов законодательных актов федерального уровня внес и порядок принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [10], предусматривавший его одобрение на общероссийском голосовании. Означает ли принятие соответствующего нормативного акта в усложненной процедуре появление нового типа федеральных нормативных актов, требующих особого порядка их отмены и изменения в дальнейшем, отличного от существующего порядка? Полагаем, что данный вопрос в перспективе может приобрести высокое политико-правовое значение.

Стоит отметить, что на конституционном уровне, к сожалению, напрямую не упоминается наличие в нормативной системе актов, принятых на референдуме, которые имеют собственную правовую природу и обладают большей юридической силой в сравнении с законодательными актами. Так, статьей 83 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» [11] закрепляется обязательность решений, принятых на референдуме. Их изменение возможно только путем проведения нового референдума, если иное не установлено первичным решением. Кроме

того, частью 5 статьи 83 указанного Федерального конституционного закона определяется механизм реализации решения, принятого на референдуме, для случаев, когда он предполагает принятие иных нормативных актов. При этом соответствующий орган государственной власти, уполномоченный на принятие необходимого нормативного акта, обязан принять его в течение трех месяцев. С учетом этого решение, принятое на референдуме, обязательно, в том числе и для Федерального Собрания, а следовательно, референдарный акт по своему статусу выше федерального конституционного и федерального законов. Вместе с тем спорным может стать вопрос о соотношении референдарного акта с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Что касается номенклатуры подзаконных актов, то в этой части неоднозначным продолжает оставаться вопрос о правовой природе нормативных актов главы российского государства и отнесении их к числу подзаконных.

Частью 3 статьи 90 Конституции России устанавливается, что указы Президента России лишь не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Это ставит под сомнение подзаконный характер соответствующих нормативных актов, поскольку особенностью подзаконного акта является его принятие только на основании и во исполнение законодательных актов. В свою очередь, самостоятельный статус нормативных актов главы государства позволяет ему осуществлять собственное нормативное регулирование общественных отношений даже в отсутствие принятых законодательных актов.

Соответствующая черта указов Президента Российской Федерации в конституционной науке становилась предметом критики особенно в период активного «указного регулирования». Весьма хлестко данное явление было названо «указным правом» (см. подробнее: Лучин В. О. Указное право в России. М., 1996). В то же время в настоящий момент мы во многом имеем дело с ситуацией «указного права 2.0», однако с обратной коннотацией. Дело в том, что указное регулирование в силу его оперативности стало единственно возможным как в условиях распространения коронавирусной инфекции, так и в условиях проведения специальной военной операции, когда нормативными указами Президента России стали регулироваться значимые вопросы, связанные с противодействием санкционному давлению.

Кроме того, особая роль указов Президента в системе нормативного регулирования в Российской Федерации обеспечивается еще и тем, что именно глава государства своими указами принимает особого рода акты, которые непосредственно общественные отношения не регулируют, но создают вектор нормативного регулирования отношений в различных областях. В науке права подобного рода акты нередко обозначают как «мягкое право» (soft law) [12] и выражается оно в принятии различного

рода концепций, доктрин, основ государственной политики, национальных планов и т. д.

Однако номенклатура нормативных актов главы российского государства вышеуказанными актами не ограничивается. Часть актов глава государства принимает в статусе Верховного главнокомандующего Вооруженными силами Российской Федерации. Так, Верховный главнокомандующий вправе в пределах своих полномочий издавать приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными силами Российской Федерации, другими войсками и воинскими формированиями, а также органами (статья 13 Федерального закона «Об обороне» [13]). Таким образом, нормотворческие функции главы государства в реальности довольно обширны и роль актов главы государства в системе нормативного регулирования явно не укладывается в бинарную формулу «закон-подзаконный акт».

Что же касается классических подзаконных актов, принимаемых на федеральном уровне, то в силу статьи 115 Конституции Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, из которых нормативными актами выступают именно постановления (статья 5 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [14]).

Кроме того, нормативные акты также вправе издавать и федеральные органы исполнительной власти, которые в юридической иерархии располагаются ниже нормативных актов Правительства Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 [15] определены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Важной составляющей ведомственного нормотворчества является то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти по вопросам защиты права и свободы, а равно устанавливающие правовой статус организаций и имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации органами юстиции (пункт 10 Правил).

Таким образом, можно обратить внимание, что несмотря на кажущуюся стабильность, номенклатура и содержательные характеристики законодательных и иных актов федеральных органов государственной власти претерпевают процессы трансформации.

3. Одновременно с этим федеральными государственными органами принимаются и другие разновидности нормативных актов, место которых в иерархии нормативных актов не столь очевидно.

Так, Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (статья 7) [16] установлено, что Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, подлежащие регистрации в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с частью 13 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными. В соответствии с частью 13 статьи 21 указанного Федерального закона Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения положений соответствующего Федерального закона, обязательные для исполнения [17].

При этом в сравнении с актами органов исполнительной власти нормативные акты иных государственных органов не могут быть отменены в административном порядке главой государства в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации. Указанные обстоятельства позволяют говорить о том, что акты иных государственных органов имеют собственную политико-правовую природу и занимают собственное место в иерархии нормативных актов Российской Федерации.

4. К отдельной группе нормативных актов можно отнести акты, принимаемые координационными и коллегиальными органами.

В их числе Совет безопасности Российской Федерации. Статьей 18 Федерального закона «О безопасности» [18] определено, что вступившие в силу решения Совета безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

К этой же группе можно отнести и решения, принимаемые Национальным антитеррористическим комитетом. В силу части 4 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» решения Национального антитеррористического комитета обязательны для исполнения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами [19]. За неисполнение решений соответствующего органа статьей 19.5.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность для граждан, должностных лиц и юридических лиц [20].

Таким образом, какая-то часть решений соответствующих органов обладает признаками нормативности, а следовательно, нуждается в оценке их места и роли в системе нормативного регулирования и их соотношении с другими нормативными

актами. Полагаем, что обладающие признаками нормативности решения, принимаемые соответствующими координационными и коллегиальными органами, по своей природе носят экстраординарный характер, направленный на оперативное решение текущих задач системы государственного управления в той или иной сфере деятельности, и в значительной мере носят временный характер. При этом дополнительные характеристики власти для соответствующих решений придаются тем, что они подписываются председателем соответствующих координационных органов, в качестве которого выступает глава государства.

5. Субъектами нормотворческого процесса на федеральном уровне становятся и отдельные виды юридических лиц. Статьей 8 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [21] предусмотрено право Государственной корпорации принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности. Формально схожим статусом обладают решения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (часть 2 статьи 3 Федерального закона «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» [22]).

Наделение отдельных юридических лиц правом нормотворческой деятельности также является исключительным обстоятельством, хотя и отражает определенную тенденцию профессионализации регулирования отношений в отдельных сферах.

6. Самостоятельным нормативным значением обладают и акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, принимаемые в форме постановлений.

В соответствии с частью 4 статьи 101 Конституции Российской Федерации каждая из палат Федерального Собрания принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности, однако на практике рядом актов палат Федерального Собрания регулируются отношения и в других сферах (см., например, постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 05.07.2013 № 2696-6 ГД [23]).

Особенностью данных актов выступает то, что их принятие является результатом политического компромисса ввиду особого порядка формирования соответствующих органов. В целом данное обстоятельство существенно влияет на нормотворческую процедуру, придавая ей своеобразный политический окрас, что в обязательном порядке должно учитываться в рамках построения отечественной системы нормативного регулирования.

7. Кроме того, еще одной новацией в сфере федерального нормотворческого процесса выступает появление на федеральном уровне нового вида публично-правовых образований, наделенных правами осуществлять самостоятельное нормативное регулирование. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» [24] органы публичной власти фе-

деральной территории «Сириус» издают обязательные для указанной территории нормативные правовые акты.

В данном случае весьма важным является вопрос о соотношении данных актов по юридической силе с нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

8. Федеральная нормативная система помимо актов субъектов нормотворческой деятельности включает в себя еще и различные типы нормативно-правовых договоров [25].

В частности, в соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Кроме того, в соответствии со статьей 75.1 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается социальное партнерство. Согласно статье 3 Федерального закона «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» [26] к числу основных задач комиссии относится подготовка проекта генерального соглашения между объединениями профсоюзов и работодателей и Правительством Российской Федерации. Порядок принятия соответствующего акта социального партнерства, имеющего признаки нормативности, базируется на принципе трипартизма.

Таким образом, законодательство России содержит указание на возможность нормативного регулирования общественных отношений в рамках различных видов публично-правовых договоров, но позитивный потенциал данного формата нормативного регулирования, к сожалению, по ряду причин до настоящего времени не раскрыт.

9. Довольно активное развитие в последнее время с «подачи государства» получают различные формы «декомпозированного нормотворчества». Речь в данном случае идет о саморегулируемых организациях. Так, частью 2 статьи 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» предусмотрено, что саморегулируемая организация разрабатывает и утверждает стандарты и правила профессиональной и предпринимательской деятельности, под которыми понимаются требования к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации [27]. Схожие модели саморегулирования применяются и в других отраслях законодательства. В частности, рядом полномочий по саморегулированию обладает Совет рынка в системе функционирования коммерческой инфраструктуры оптового рынка электроэнергетики [28].

Правда, в данном случае за кадром остается то, что де-факто подобное «декомпозированное

нормотворчество», изначально заданное государством, все в большей мере проявляется в деятельности различных сообществ особенно в «онлайн-среде», в том числе и в противовес государственному регулированию, что представляет собой определенный вызов для системы функционирования публичной власти.

10. Система нормативного регулирования испытывает трансформацию и в контексте признания со стороны государства различных форм ведомственного квазирегулирования. Так, статьей 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [29] предусматривается возможность рассмотрения судами административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. История появления соответствующей статьи в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации основывается на попытке оспорить разъяснительные письма Федеральной налоговой службы, которые являлись обязательными для применения нижестоящими налоговыми органами. Само по себе данное явление довольно противоречиво с точки зрения его места в системе нормативного регулирования. Закрепление института оспаривания подобных актов по сути представляет собой признание государством невозможности обойтись без ведомственных разъяснительных писем и инструкций, однако вместо запрета подобной ситуации законодатель закрепил самостоятельную форму судебной защиты граждан и организаций в случае нарушения их прав подобного рода актами, обладающими нормативными свойствами.

Стоит отметить, что последние изменения законодательства свидетельствуют о том, что в отдельных случаях законодатель прямо легализует статус официальных разъяснений законодательства со стороны органов публичной власти. Так, в соответствии со статьей 14 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [30] федеральные органы исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов дают официальные разъяснения обязатель-

ных требований. Соответствующие официальные разъяснения подлежат утверждению руководителями соответствующих органов публичной власти и являются обязательными для лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор). Конечно, официальные разъяснения не обладают всеми параметрами нормативного акта, но имеют некоторые характеристики нормативности.

11. К вышеуказанным тенденциям и особенностям формирования и развития отечественной системы нормативного регулирования стоит добавить и то, что в науке права и в правоприменении присутствует фактор судебного нормотворчества, роль и место которого не определено надлежащим образом, несмотря на длительную научную дискуссию [31; 32].

Представленный юридический срез не исчерпывает всех изменений, происходящих в системе нормативного регулирования Российской Федерации. Однако даже представленные особенности свидетельствуют о том, что развитие нормотворческой системы осуществляется в направлении роста участников нормотворческой деятельности и вовлечения в их орбиту помимо различных органов публичной власти также и негосударственных субъектов. Полагаем, что данная тенденция является результатом усложнения общественных процессов и, как следствие, приводит к усложнению управления соответствующими процессами со стороны государства. В этом контексте государство нуждается в профессионализации нормативного регулирования и расширении его форм и методов.

Данной логике вполне соответствуют и выстраиваемые в рамках административного судопроизводства гибкие подходы к судебной оценке нормативности тех или иных актов, позволяющие широко смотреть на соответствующие вопросы.

Вместе с тем полагаем, что представленные изменения архитектуры нормативного регулирования все же предполагают необходимость анализа данного явления с позиции сохранения целостности и результативности соответствующего регулирования в интересах общества и государства.

Библиографический список

1. Романовская О. В. Конституция и не-государство // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 3–8. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-4-3-8>. EDN: <https://elibrary.ru/txszug>.
2. СОЗД. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700088-2> (дата обращения: 01.02.2023).
3. Мелехин А. В. Некоторые проблемы обеспечения стабильности административных и других правоотношений // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 8–13. DOI: <http://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-1-8-13>. EDN: <https://elibrary.ru/rauxik>.
4. Верховный Совет РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/27541/> (дата обращения: 01.02.2023).
5. Электронное правосудие. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2f7dfc58-1c88-4937-b693-befc3d80ae80/f2451153-8def-406d-8786-0a4e086eee8e/A55-25139-2021_20211110_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.02.2023).
6. Самарский областной суд. URL: https://oblsud--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&id=30360951&uid=62bb7346-77cc-40f2-88cd-148f9bf23492&deloId=1540005&_caseType=&_new=0&srv_num=1 (дата обращения: 01.02.2023).

7. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001998010000&page=1&sort=position&limit=50&docid=1007&volid=1001998010000>.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002020012000&page=5&sort=position&limit=50&docid=216&volid=1002020012000>.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001995045000&page=4&sort=position&limit=50&docid=348&volid=1001995045000>.
10. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (дата обращения: 01.02.2023).
11. ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» от 30.12.2021 № 4-ФКЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102087594> (дата обращения: 01.02.2023).
12. Шарадина Н. Л. Цифровая экономика как приоритетная национальная цель развития Российской Федерации: правовой аспект // Финансовое право. 2018. № 9. С. 17–21. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35559381>. EDN: <https://elibrary.ru/xynlbz>.
13. ФЗ «Об обороне» от 04.11.2022 № 419-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041583> (дата обращения: 01.02.2023).
14. ФКЗ «О Конституции Российской Федерации» от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46015> (дата обращения: 01.02.2023).
15. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 14.02.2023) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15490 (дата обращения: 01.02.2023).
16. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570 (дата обращения: 01.02.2023).
17. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119 (дата обращения: 01.02.2023).
18. ФЗ «О безопасности» от 09.11.2020 № 365-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102144301&rdk=&intelsearch=> (дата обращения: 01.02.2023).
19. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002006011000&page=1&sort=position&limit=50&docid=16&volid=1002006011000>.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002002001000&page=1&sort=position&limit=50&docid=98&volid=1002002001000>.
21. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72969/475ddbaf4fdc45ae7ae4fa0112e2cc4a803a3ee0 (дата обращения: 01.02.2023).
22. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140012?index=8&rangeSize=1> (дата обращения: 01.02.2023).
23. Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №28. Ст. 3767. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002013028000&page=3&sort=position&limit=50&docid=120&volid=1002013028000>.
24. Федеральный закон «О федеральной территории “Сириус”» от 22.12.2020 № 437-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784/ (дата обращения: 01.02.2023).
25. Марченко М. Н. Источники права: учеб. пособие. Москва: ТК «Велби»; Проспект, 2005. 283 с. URL: <https://studfile.net/preview/16750462/>.
26. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2218. URL: <http://szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001999018000&page=1&sort=position&limit=50&docid=2735&volid=1001999018000>.
27. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967 (дата обращения: 01.02.2023).
28. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. Ст. 1177. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002003013000&page=1&sort=position&limit=50&docid=62&volid=1002003013000>.

29. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. URL: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002015010000&page=1&sort=position&limit=50&volid=1002015010000&docid=2>.
30. Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/ (дата обращения: 01.02.2023).
31. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. Москва: Юрист, 2002. С. 142–143. URL: <https://knigi-for.me/books/nauchnye-i-nauchno-populjarnye-knigi/sci-juris/200043-oleg-kutafin-istochniki-konstitucionnogo-prava.html>.
32. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. Москва: Юстицинформ, 2014. 596 с. URL: https://www.law.msu.ru/uploads/files/local_documents/nauchnie%20proekti/Современные%20проблемы%20организации%20публичной%20власти.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=24043880>. EDN: <https://elibrary.ru/ugdysd>.

References

1. Romanovskaya O. V. *Konstitutsiya i ne-gosudarstvo* [Constitution and Non-State]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, no. 4, pp. 3–8. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-4-3-8>. EDN: <https://elibrary.ru/txszug> [in Russian].
2. SOZD. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700088-2> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
3. Melekhin A. V. *Nekotorye problemy obespecheniya stabil'nosti administrativnykh i drugikh pravootnoshenii* [Some issues of securing stability of administrative and other relationships]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Procedure], 2020, no. 1, pp. 8–13. DOI: <http://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-1-8-13>. EDN: <https://elibrary.ru/rauxik> [in Russian].
4. Vsrfr.ru. Available at: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/27541/> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
5. Kad.arbitr.ru. Available at: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2f7dfc58-1c88-4937-b693-befc3d80ae80/f2451153-8def-406d-8786-0a4e086eee8e/A55-25139-2021_20211110_Opreделение.pdf?isAddStamp=True (accessed 01.02.2023) [in Russian].
6. Samarskiy oblastnoy sud [Samara Regional Court]. Available at: https://obsud--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=30360951&_uid=62bb7346-77cc-40f2-88cd-148f9bf23492&_deloId=1540005&_caseType=&_new=0&srv_num=1 (accessed 01.02.2023) [in Russian].
7. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1998, no. 10, Article 1146. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001998010000&page=1&sort=position&limit=50&docid=1007&volid=1001998010000> [in Russian].
8. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 12, Article 1855. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002020012000&page=5&sort=position&limit=50&docid=216&volid=1002020012000> [in Russian].
9. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1995, no. 45, Article 4408. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001995045000&page=4&sort=position&limit=50&docid=348&volid=1001995045000> [in Russian].
10. *Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya pубличной власти»* [Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ «On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities»]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
11. *FKZ «O referendumе v Rossiyskoy Federatsii» ot 30.12.2021 № 4-FKZ* [FKZ «On a referendum in the Russian Federation» dated December 30, 2021 No. 4-FKZ]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102087594> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
12. Sharandina N. L. *Tsifrovaya ekonomika kak prioriternaya natsional'naya tsel' razvitiya Rossiiskoi Federatsii: pravovoi aspekt* [The digital economy as a priority national goal of the development of the Russian Federation: a legal aspect]. *Finansovoe pravo* [Financial Law], 2018, no. 9, pp. 17–21. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35559381>. EDN: <https://elibrary.ru/xynlbz> [in Russian].
13. *FZ «Ob oborone» ot 04.11.2022 № 419-FZ* [Federal Law «On Defense» dated November 4, 2022 No. 419-FZ]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041583> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
14. *FKZ «O Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii» ot 06.11.2020 № 4-FKZ* [FKZ «On the Constitution of the Russian Federation» dated November 6, 2020 No. 4-FKZ]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46015> (accessed 01.02.2023) [in Russian].
15. *Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 № 1009 (red. ot 14.02.2023) «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i ikh gosudarstvennoy registratsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 13, 1997 No. 1009 (as amended on February 14, 2023) «On

approval of the Rules for the preparation of regulatory legal acts of federal executive bodies and their state registration»]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15490 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

16. *Federal'nyy zakon «O Tsentral'nom banke Rossiyskoy Federatsii (Banke Rossii)» ot 10.07.2002 № 86-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law «On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)» dated July 10, 2002 No. 86-FZ (last edition)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

17. *Federal'nyy zakon «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastiye v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii» ot 12.06.2002 № 67-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law «On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation» dated June 12, 2002 No. 67-FZ (last edition)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

18. *FZ «O bezopasnosti» ot 09.11.2020 № 365-FZ* [Federal Law «On Security» dated November 9, 2020 No. 365-FZ]. Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102144301&rdk=&intelsearch=> (accessed 01.02.2023) [in Russian].

19. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2006, no. 11, Article 1146. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002006011000&page=1&sort=position&limit=50&docid=16&volid=1002006011000> [in Russian].

20. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2002, no. 1 (Part 1), Article 1. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002002001000&page=1&sort=position&limit=50&docid=98&volid=1002002001000> [in Russian].

21. *Federal'nyy zakon ot 01.12.2007 № 317-FZ (red. ot 14.07.2022) «O Gosudarstvennoy korporatsii po atomnoy energii "Rosatom"»* [Federal Law No. 317-FZ of December 1, 2007 (as amended on July 14, 2022) «On the State Atomic Energy Corporation "Rosatom"»]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72969/475ddbaf4f4dc45ae7ae4fa0112e2cc4a803a3ee0 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

22. *Federal'nyy zakon ot 14.07.2022 № 236-FZ «O Fonde pensionnogo i sotsial'nogo strakhovaniya Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law No. 236-FZ of July 14, 2022 «On the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation»]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140012?index=8&rangeSize=1> (accessed 01.02.2023) [in Russian].

23. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 28, Article 3767. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002013028000&page=3&sort=position&limit=50&docid=120&volid=1002013028000> [in Russian].

24. *Federal'nyy zakon «O federal'noy territorii "Sirius"» ot 22.12.2020 № 437-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law No. 437-FZ dated December 22, 2020 «On the Federal Territory "Sirius"» (last edition)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371784 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

25. Marchenko M. N. *Istochniki prava: ucheb. posobie* [Sources of law: textbook]. Moscow: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2005, 283 p. Available at: <https://studfile.net/preview/16750462> [in Russian].

26. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1999, no. 18, Article 2218. Available at: <http://szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1001999018000&page=1&sort=position&limit=50&docid=2735&volid=1001999018000> [in Russian].

27. *Federal'nyy zakon «O samoreguliruyemykh organizatsiyakh» ot 01.12.2007 № 315-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law «On Self-Regulatory Organizations» dated December 1, 2007 No. 315-FZ (last edition)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967 (accessed 01.02.2023) [in Russian].

28. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2003, no. 13, Article 1177. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002003013000&page=1&sort=position&limit=50&docid=62&volid=1002003013000> [in Russian].

29. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 10, Article 1391. Available at: <http://www.szrf.pravo.gov.ru/list.html#editions=e100&divid=&volume=1002015010000&page=1&sort=position&limit=50&volid=1002015010000&docid=2> [in Russian].

30. *Federal'nyy zakon «Ob obyazatel'nykh trebovaniyakh v Rossiyskoy Federatsii» ot 31.07.2020 № 247-FZ (poslednyaya redaktsiya)* [Federal Law «On Mandatory Requirements in the Russian Federation» dated July 31, 2020 No. 247-FZ (last edition)]. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/ (accessed 01.02.2023) [in Russian].

31. Kutafin O. E. *Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii* [Sources of constitutional law of the Russian Federation]. Moscow: Yurist", 2002, pp. 142–143. Available at: <https://knigi-for.me/books/nauchnye-i-nauchno-populjarnye-knigi/sci-juris/200043-oleg-kutafin-istochniki-konstitucionnogo-prava.html> [in Russian].

32. *Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya. S. A. Avak'yan, A. M. Arbuzkin, I. P. Kenenova i dr.; ruk. avt. kol. i otv. red. S.A. Avak'yan* [Avakyan S. A., Arbuzkin A. M., Kenenova I. P. et al. Modern problems of public authority organization: monograph; head of the writing team and executive editor Avakyan S. A.]. Moscow: Yustitsinform, 2014, 596 p. Available at: https://www.law.msu.ru/uploads/files/local_documents/nauchnie%20proekti/Sovremennyye%20problemy%20organizatsii%20pubличной%20власти.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=24043880>. EDN: <https://elibrary.ru/ugdydsd> [in Russian].