

Научная статья
УДК 342.9
doi: 10.17223/22253513/45/5

О соотношении акта управления и закона в новых реалиях

Сергей Михайлович Зубарев¹

¹ *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина,
Москва, Россия, smzubarev@msal.ru*

Аннотация. Исследовано соотношение акта управления и закона в условиях беспрецедентного санкционного давления на Россию со стороны недружественных государств. Рассмотрены доктринальные подходы к проблеме, сложившиеся в дореволюционный и советский период, подтверждающие приоритет закона над актом управлением; определены основные признаки современных актов управления и выявлены спорные моменты в их характеристике и классификации. Проанализированы ситуации, когда в системе правовых актов доминировали акты управления, замещая (заменяя) законодательное регулирование в важнейших областях общественных отношений. Особое внимание уделено выяснению соотношения акта управления и закона в условиях беспрецедентного внешнего экономического давления, установлены положительные и негативные стороны подзаконного нормотворчества.

Ключевые слова: акт управления, закон, санкционное давление, специальные экономические меры, риски

Для цитирования: Зубарев С.М. О соотношении акта управления и закона в новых реалиях // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 45. С. 66–87. doi: 10.17223/22253513/45/5

Original article
doi: 10.17223/22253513/45/5

On the relationship between the act of management and the law in new realities

Sergei M. Zubarev¹

¹ *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation,
smzubarev@msal.ru*

Abstract. The article deals with the problem of the correlation between the act of management and the law in domestic jurisprudence. Based on a systematic analysis using historical-legal, formal-legal and comparative-legal methods, the dominance of the law over the acts of management in the doctrine of administrative law and normative sources has been substantiated. At the same time, in modern Russia, there are situations when acts of management begin to play a leading role in the system of legal

regulation. In the context of new realities, the author analyzed both trends in the development of legal acts of management and the risks associated with this process.

The study resulted in the following conclusions:

- today the legal act of management is both the basic element of public administration as management decision, and one of the key institutions of administrative law as management law;

- new issues requiring scientific and regulatory resolution are: 1) wider use of the term "act of management", its adaptation in relation to the norm-setting of various subjects and levels of a single system of public power; 2) determination of the essence and place in the system of legal acts of management of their new types (instructions of the President of the Russian Federation; acts containing explanations of legislation and having regulatory properties; documents of strategic planning); 3) systematization of the types of legal acts of management and their legal status.

- in post-Soviet Russia, there were situations when acts of management came to the fore, replacing (replacing) legislative regulation in the most important areas of public relations: the 1990s, when "law-substituting" decrees of the President of the Russian Federation were adopted on many important issues; pandemic conditions. The Constitutional Court of the Russian Federation confirmed the legitimacy of such regulation in the first and second cases.

- in the conditions of unprecedented external economic pressure on the country in late February - early March 2022, the acts of the President of the Russian Federation introduced special economic measures in connection with the unfriendly actions of foreign states. Many provisions of the decrees contain not only serious restrictions on the rights and freedoms of individuals and legal entities, but also suspend the operation of certain legislative norms. However, the issuance of the relevant acts by the head of state is expressly provided for in the norms of the federal laws "On Security" and "On Special Economic Measures".

Currently, acts of management occupy a de facto dominant position in the legal system of Russia. The positive thing here is that they allow us to respond quickly to new challenges, those unprecedented measures of sanction pressure that Russia is facing today. However, there are significant risks of such domination: legal, political, economic, organizational and technical, social, etc. The most expedient to minimize these risks seems to strengthen, maybe even "mobilize" control over the adoption and implementation of management acts by both state and public structures.

Keywords: act of management, law, sanction pressure, special economic measures, risks

For citation: Zubarev, S.M. (2022) On the relationship between the act of management and the law in new realities. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 45. pp. 66–87. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/45/5

Проблема соотношения акта управления и закона не является новой для отечественной юриспруденции. Еще в конце XIX в. известнейший российский правовед Н.М. Коркунов в своей докторской диссертации «Указ и закон», защищенной в 1894 г. в Санкт-Петербургском университете, признавая верховенство закона, подчеркивал, что «невозможно такое состояние, при котором в государстве существовали бы только одни законы без указов». И далее: «...исполнение, без которого обойтись нельзя, должно, поэтому, своею волею восполнить недостаток закона. Эта власть правительства своею собственною волею восполнять или заменять закон и есть

указная власть, *Veroränungsgewalt*. Она относится к сущности исполнительной власти и составляет поэтому ее имманентное право» [1. С. 18]. Разделяя подобную позицию, Н.И. Лазаревский писал: «...признать, что все общие правила могут быть устанавливаемы только в законодательном порядке, решительно невозможно: во всех государствах существует огромная категория административных распоряжений, носящих общий характер (обязательные постановления, циркуляры), и нельзя говорить, чтобы эти распоряжения могли быть издаваемы только по специальному уполномочию законом» [2. С. 438]. Вместе с тем ученый признавал подзаконный характер актов верховного управления [3. С. 414], основываясь на норме, закрепленной в ст. 11 Основных государственных законов 23 апреля 1906 г.: «Государь Император, в порядке верховного управления, издает, в соответствии с законами, указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов» [4].

Верховенство закона было положено и в основу иерархического построения системы правовых актов советского периода. Не вдаваясь в подробности сложного законодательного регулирования того времени, когда законодательные акты высшего уровня издавались не только Верховным Советом СССР, но и его Президиумом, отметим, что законодательные акты занимали первое место в указанной системе. Традиционно к актам управления того времени относили нормативные акты высших исполнительных и распорядительных органов государственной власти (правительственные акты); ведомственные нормативные акты; нормативные акты местных органов государственной власти и государственного управления [5. С. 60]. При этом советскими учеными-правоведами отмечалось: «...общий круг предметов правительственного нормативного регулирования произведен от пределов компетенции Совета Министров СССР, очерченной в Конституции СССР и конкретизированной в Законе о Совете Министров СССР (ст. 6–17)» [6. С. 124], что также относилось и к нормативно-правовым актам министерств и ведомств [7].

Таким образом, отечественная теория и источники права всегда констатировали приоритет закона перед актами управления. Вместе с тем реальности дореволюционного и советского периодов жизни страны были далеки от провозглашенного. Как верно отмечал один из создателей кадетской партии начала XX в. В.Д. Набоков, «...именно самые последние годы характеризуются каким-то возведением... неуважения к закону в принципе, им как-то щеголяют, открыто подчеркивая, что законы и законность всегда и бесспорно должны отступать перед требованиями «Государственной целесообразности» [8]. Советская история знает значительно больше подобных фактов.

В постсоветской России приоритет закона над правовыми актами управления нашел четкое конституционное закрепление. В части 2 ст. 4 Основного закона страны подчеркивается, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Данное предписание конкретизируется в конституционных нор-

мах о том, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90); постановления и распоряжения Правительство Российской Федерации издает на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 115).

Российская юридическая наука рассматривает правовые акты управления в качестве одной из форм реализации исполнительной власти, посредством которых, с одной стороны, формируются система и структура самих органов исполнительной власти, определяются их задачи и функции, компетенция, осуществляется правовое, кадровое, ресурсное и иное обеспечение. С другой стороны, оказывается управленческое воздействие на все сегменты государственной и общественной жизни, деятельность организаций и отдельных граждан.

Правовые акты управления всегда находились в центре внимания административно-правовой науки. Одной из первых по данной проблематике была защищена кандидатская диссертация «Акты советского государственного управления» М.М. Волковым в 1953 г. в Ленинградском государственном университете. В 1960–1980-е гг. по аналогичным темам были защищены диссертации Р.Ф. Васильевым, В.И. Новоселовым, М.Н. Николаевой, И.Н. Пахомовым, В.И. Поповой. Следует также отметить, что исследованию актов государственного управления посвятили свои кандидатские диссертации Н.Г. Салищева (1964 г.) и А.Ф. Ноздрачев (1968 г.). Проблемы правовых актов управления в своих работах затрагивали и другие выдающиеся ученые-административисты: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская. Современные теоретические взгляды на сущность правовых актов управления отражены в трудах Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова и многих других. Особое место здесь занимает докторская диссертация В.П. Уманской (2014 г.), в которой всесторонне обоснована научная концепция системы правовых актов органов исполнительной власти применительно к сегодняшнему состоянию российского государства [9]. Тем самым можно отметить высокий уровень теоретического осмысления института правовых актов управления.

Несмотря на широкую палитру используемых авторами терминов (правовой акт государственного управления, акт публичного управления, акт реализации исполнительной власти, административно-правовой акт, административный акт и т.д.), традиционно под правовым актом управления понимается подзаконное, юридически властное и одностороннее волеизъявление коллективного или индивидуального субъекта государственного управления (государственного органа или должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции в целях реализации исполнительной власти [10. С. 201]. Исходя из данного определения, выделим основные признаки, характеризующие соответствующие акты.

Во-первых, данные акты имеют подзаконный характер. Это значит, что акты управления принимаются (утверждаются, издаются) во исполнение и на основании действующего законодательства. При этом термин «законодательство» по общему правилу (и в легальном, и в доктринальном плане) охватывает собой не только законы, но и подзаконные акты. Таким образом, анализируемые акты не должны противоречить не только законам, но и подзаконным актам вышестоящих органов (указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ и пр.). Кроме того, из сказанного следует, что акты государственного управления имеют разную юридическую силу.

Во-вторых, правовые акты управления носят государственно-властный и волевой характер. Они являются внешней формой выражения управленческого решения уполномоченного властного органа или должностного лица.

В-третьих, правовые акты управления, как следует из самого их названия, отличаются правовым характером, т.е. обуславливают конкретные юридические последствия, которые претворяются в жизнь посредством закрепления общеобязательных правил поведения, направленных на непрерывное и многократное применение (правовых норм), для определенного или неопределенного круга субъектов административного права – как индивидуальных, так и коллективных.

В-четвертых, правовые акты управления характеризуются свойством императивности (авторитарности): субъекты государственного управления обязаны исполнять нормативные предписания, содержащиеся в подобных актах, вне зависимости от согласия с ними или их одобрения, а также от ведомственной подчиненности.

В-пятых, правовые акты управления принимаются (утверждаются, издаются) компетентными субъектами в пределах их полномочий (в том числе дискреционных), в одностороннем порядке (как правило), со строгим соблюдением закрепленного порядка принятия (процедур по его принятию). Разработка и принятие таких актов есть не что иное, как часть административного управленческого процесса.

В-шестых, реализация акта управления обеспечивается как методом убеждения, так и методом принуждения (вплоть до привлечения к юридической ответственности).

В-седьмых, правовые акты управления преследуют своей целью урегулирование общественных отношений в рамках осуществления исполнительных органов публичной власти. При этом возможно осуществление двух видов правового регулирования: нормативного (или абстрактного), представляющего собой установление управленческих, публично-правовых норм, и индивидуального, при помощи которого происходит практическое применение данных норм в конкретном индивидуальном деле или споре.

Таким образом, правовой акт управления одновременно выступает и базовым элементом публичного управления в качестве формы управленче-

ского решения, и одним из ключевых институтов административного права как управленческого права. Такое понимание создает реальную основу для формирования парадигмы административного права, адекватной требованиям социального правового государства. В рамках этой парадигмы отечественная теория в соответствии с Конституцией РФ во главу угла должна поставить права человека, их обеспечение и защиту при осуществлении эффективного публичного управления. Здесь, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на несколько аспектов.

Во-первых, в рамках реализации конституционных поправок 2020 г. требуется более широкое использование термина «акт управления» за рамками исполнительной власти, его адаптации применительно к различным субъектам и уровням единой системы публичной власти. Как нами признаются таковыми акты, изданные исполнительными органами местного самоуправления, так реальностью является признание принятия подобных актов иными субъектами публичной власти (законодательными органами, Банком России, государственными внебюджетными фондами, государственными корпорациями и т.д.). По сути, речь здесь идет развитии широкого понимания государственного управления (Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров и др.) [11] и трансформации его в публичное управление. Вряд ли найдется юрист-управленец, кто не согласен с утверждением, что любой закон, регулирующий отношения в конкретной области компетенции органов исполнительной власти, является формой государственного управленческого решения. Например, Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об образовании в Российской Федерации» [12] содержит такие управленческие категории, как принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 3), полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования (ст. 6–9), главу 12 «Управление системой образования», содержащую нормы, регламентирующие административные процедуры лицензирования образовательной деятельности (ст. 91), государственной аккредитации образовательной деятельности (ст. 92), государственного контроля и надзора в сфере образования (ст. 93). В этой связи следует поддержать позицию Ю.А. Тихомирова: «И вообще нормы управленческого содержания существуют и действуют, по сути, во всех законодательных актах» [13].

Во-вторых, вопрос о видах правовых актов управления и их юридическом статусе. В настоящее время отсутствует их формализованный перечень, акты управления определены в различных нормативных источниках. Например, указание о том, что Президент РФ издает указы и распоряжения, содержится в ст. 90 Конституции России, нормы о правомочии Правительства принимать постановления и распоряжения закреплены в Конституции РФ (ст. 115) и статутном законе (ч. 2 ст. 5). Пункт 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 11.03.2022) [14],

устанавливает, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается.

Однако появляются новые виды актов управления, которые фигурируют в нормативных актах, но признаки которых не раскрываются. Так, в новых редакциях ст. 113 и 115 Конституции РФ появилось указание, что Правительство организует работу в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации. Однако статус данного акта управления четко не определен даже в Порядке исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352 [15]. Согласно п. 2 Порядка поручения Президента РФ содержатся в указах и распоряжениях, а также в директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Поручения Президента РФ могут оформляться в виде перечней поручений Президента РФ. Оформление проектов поручений осуществляется Администрацией Президента РФ. В поручении и перечне поручений Президента РФ должны быть указаны фамилия (фамилии) и инициалы должностного лица (должностных лиц), которому (которым) дано поручение, а также срок, необходимый для его надлежащего исполнения. Тем самым логично говорить о поручении Президента РФ как ненормативном (индивидуальном) правовом акте управления.

Остается неясной и правовая природа актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Появление подобных актов управления во многом связано с нормотворческой деятельностью ФНС России, когда в налоговые органы стали рассылаться обязательные для исполнения письма с подобным содержанием. Именно судебная практика по оспариванию законности таких писем и рассмотрение дела Конституционным Судом РФ 31 марта 2015 г. [16] послужили основанием для дополнения ч. 2 ст. 1 КАС России п. 1, согласно которому подлежат рассмотрению административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Конкретизация признаков такого акта была осуществлена Верховным Судом РФ: издание акта органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в нем результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц [17]. Правовым последствием признания судом такого акта, как и нормативного правового акта, недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. Тем самым высшая судебная инстанция, по сути, приравняв рассматриваемые акты к нормативным правовым актам, решила задачу установления единообразия для судебной практики. Однако не ответила на вопрос о месте актов, обладающих нормативными свойствами, в иерархии нормативных источников.

Кроме того, существует правовая неопределенность с актами управления, представляющими собой документы стратегического планирования. Эти акты по своей сути являются политико-правовыми и оказывают существенное влияние на формирование как законодательной, так и подзаконной базы. Однако виды и правовой статус таких документов не нашли четкого закрепления ни в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [18], ни в принятых в его развитие подзаконных актах. Различные доктрины, стратегии, концепции, программы, планы могут как приниматься нормативными актами органов публичной власти, так и утверждаться Президентом РФ или должностным лицом, ответственным за состояние и развитие соответствующих отраслей или сфер государственного управления в пределах своей компетенции.

Для систематизации видов и статуса правовых актов управления, по нашему мнению, возможны два решения. Одно из них связано с включением соответствующего перечня в проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и закреплением статуса каждого вида актов. Обновленный вариант данного законопроекта подготовлен коллективом ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ [19]. Однако более привлекательным видится доработка проекта федерального закона «Об административных процедурах», в котором раздел об административных актах является одним из основных [20].

Сегодня одним из насущных является вопрос не столько о соотношении закона и акта государственного управления, сколько о взаимодействии этих нормативных актов в новых реалиях.

Для всех юристов аксиомой является конституционное положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Вместе с тем бывают ситуации, когда на первое место выходят акты управления, замещая (заменяя) законодательное регулирование в важнейших областях общественных отношений.

Многие из нас помнят, что подобная практика сложилась в 1990-е гг., когда по многим важнейшим вопросам принимались именно указы Президента РФ. По подсчетам Д.И. Зайцева, в период с 10 июля 1991 г. по 31 декабря 1999 г. было опубликовано 10 969 указов Президента России; всего же за означенный период было издано не менее 14 904 указов Президента России. За рассматриваемый отрезок времени было принято 8 федеральных конституционных законов и 1 038 федеральных законов, а всего – 1 046 законов. Таким образом, указов было издано приблизительно в 15 раз больше, чем законов, а опубликовано указов в 10 раз больше, чем законов. Здесь можно выделить как объективные, так и субъективные факторы.

К первым следует отнести необходимость оперативного введения регулирования новых общественных отношений, что порой невозможно было достичь в силу относительной длительности законотворческих процедур. Ко вторым – политическое противостояние в те годы между Президентом России и парламентом. Примерами «законозаменяющих» актов являются Указы Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» (далее – Указ № 341) [21], от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли» (далее – Указ № 65) [22], от 22 декабря 1993 г. № 2267 (далее – Указ № 2267) «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [23] и др.

Легитимность подобных актов была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который в постановлениях от 30 апреля 1996 г. № 11-П [24] и от 30 апреля 1997 г. № 7-П [25] указал, что издание президентских указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, возможно при условии, что они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Действительно, большинство «законозаменяющих» указов действовало до принятия соответствующих законов (например, Указ № 341 – до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» [26]). Однако некоторые акты действовали параллельно с соответствующими законами (Указ № 2267 отменен Указом Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации по вопросам федеральной государственной службы» в период действия Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [27]), а отдельные Указы действуют до настоящего времени. К примеру, согласно Определению Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 10-О в настоящее время применение Указа Президента Российской Федерации «О свободе торговли» правомерно только с соблюдением правил организации и осуществления торговой деятельности, предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381 – ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [28]. По нашему мнению, подобные факты необходимо расценивать как нарушение юридической логики и техники. Целесообразно применить инструменты, подобные «регуляторной гильотине» для оптимизации нормативного материала, наработанного с 1990-х гг.

Следующая ситуация, когда акты управления стали играть ведущую роль в правовом регулировании, возникла в условиях пандемии. Весной 2020 г. многие главы субъектов Российской Федерации приняли акты о введении в регионах режима повышенной готовности, предусматривающего существенное ограничение прав и свобод граждан, в частности права на передвижение. Экстраординарные меры, которые в разной степени затро-

нули все субъекты Российской Федерации, позволили говорить о появлении нового правового явления – «вируспруденции». По мнению А. Савельева, доцента факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», «отличительными особенностями такого нормотворчества являются: (а) делегированный характер, (б) оперативность принятия при отсутствии предварительных обсуждений с экспертным сообществом и иными государственными органами, (в) целесообразность как основной критерий формальной легитимности» [29]. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П признал законными принимаемые главами регионов в период пандемии ограничительные акты и отметил то обстоятельство, что осуществленное регулирование «носило опережающий характер (особенно принимая во внимание масштаб угрозы распространения коронавирусной инфекции), не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоправным и противоречащим положениям Конституции Российской Федерации даже в короткий период до принятия федеральных актов, придавших ему формально-юридическую легитимацию» [30].

Сегодня, в условиях беспрецедентного внешнего экономического давления, мы вновь наблюдаем на первый взгляд внешне похожую ситуацию. 28 февраля 2022 г. Президент РФ подписал Указ № 79, которым были введены специальные экономические меры в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций (в дополнение к этому документу изданы Указы Президента РФ от 01.03.2022 № 81, от 05.03.2022 № 95, от 08.03.2022 № 100, от 18.03.2022 № 126, от 31.03.2022 № 172, от 04.05.2022 № 254, от 27.05.2022 № 322) [31]. Данные акты управления установили новые правила обращения иностранной валюты, акций; особый порядок осуществления (исполнения) резидентами сделок (операций) с лицами иностранных государств, совершающих недружественные действия; временный порядок исполнения Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, резидентами обязательств по кредитам и займам, финансовым инструментам перед иностранными кредиторами, представляющими иностранные государства, совершающих недружественные действия, и т.д. Многие положения Указов не только содержат серьезные ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, но и приостанавливают действие законодательных норм. Например, положения Указа от 1.03.2022 № 81, по сути, «замораживают» действие отдельных норм Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» [32]. В частности, пп. «ж» п. 1 Указа запретил со 2 марта 2022 г. вывоз из Российской Федерации наличной иностранной валюты и (или) денежных инструментов в иностранной валюте в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США, что противоречит ст. 15 названного федерального закона, где в том числе определено, что вывоз из Российской Федерации

иностранной валюты осуществляются резидентами и нерезидентами без ограничений при соблюдении требований права ЕАЭС и законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что в антисанкционном Федеральном законе от 08 марта 2022 г. № 46-ФЗ (ред. от 28.05.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 46-ФЗ) [33], который корректирует положения более 20 федеральных законов, отсутствуют изменения в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле». Нет соответствующих норм и в Федеральном законе от 01 мая 2022 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 24 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» [34].

Подобные факты создают иллюзию нелегитимности названных актов управления. Однако право издавать подобные акты главой государства прямо предусмотрено пп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [35] и ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» [36]. Последняя норма гласит, что решение о применении специальных экономических мер в отношении конкретных иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан, и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимается Президентом Российской Федерации. Поэтому указы Президента РФ, содержащие специальные экономические меры, безусловно, соответствуют закону.

Более того, ч. 1 ст. 18 Закона № 46-ФЗ предоставила Правительству Российской Федерации в 2022 г. право принимать решения, затрагивающие различные области общественных отношений, урегулированных законодательными актами. В частности, устанавливать особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [37], Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) [38], в том числе в части введения моратория на проведение проверок, контрольных (надзорных) мероприятий; особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, включения в реестр, а также иных разрешительных режимов, установленных законодательством Российской Федерации; и т.д. Всего в указанной статье перечислено 26 позиций.

Во исполнение данного законодательного положения Правительством РФ издано множество актов управления. Например, Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (ред. от 24.03.2022) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора)

ра), муниципального контроля» (далее – Постановление) [39] установлен мораторий на проведение в 2022 г. плановых контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе плановых проверок, с возможной заменой профилактическим визитом. По сути, приостановлено действие ст. 61 Закона № 248-ФЗ. Исключение составили проверки в рамках санитарно-эпидемиологического и пожарного надзора в отношении учреждений дошкольного и общего образования, социального обеспечения, также надзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов 2-го класса опасности (например, газопроводы), ветеринарного надзора в области свиноводства.

Внеплановые проверки (мероприятия) в 2022 г. проводятся только по установленному в Постановлении перечню оснований. Например, по согласованию с прокуратурой они могут проведены при угрозе: причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан; обороне страны и безопасности государства; возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Часть 2 ст. 18 Закона № 46-ФЗ предусматривает возможность возложения отдельных полномочий Правительства Российской Федерации по реализации антикризисных мер, указанных в ч. 1 ст. 18 Закона, Правительством на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах. Например, п. 13 разрешает ввоз в Российскую Федерацию без согласия правообладателей оригинальных иностранных товаров, которые ввели в оборот за рубежом. Согласно постановлению Правительства РФ от 29 марта 2022 г. № 506 [40], определение перечня таких товаров возложено на Министерство промышленности и торговли РФ. Приказом Минпромторга России от 19 апреля 2022 г. № 1532 утвержден перечень из 96 позиций (от косметики до железнодорожных локомотивов и морских судов) [41].

Таким образом, в настоящее время акты управления занимают де-факто доминирующее положение в правовой системе Российской Федерации. Хорошо это или плохо? Ответ здесь не может быть однозначным.

Положительным, безусловно, является то, что акты управления позволяют оперативно реагировать на новые вызовы, те беспрецедентные меры санкционного давления, с которыми Россия столкнулась сегодня.

Американские исследователи Мэтью С. Шугарт и Джон М. Кэри в своей книге «Президенты и ассамблеи: конституционный дизайн и динамика выборов» отмечают, что «указное право» отнюдь не всегда есть следствие авторитарных методов главы государства и не обязательно должно привести к узурпации последним всей полноты государственной власти. Напротив, указанная деятельность может носить позитивный характер при необходимости совершения ряда оперативных действий, обусловленных чрезвычайными или кризисными обстоятельствами (здесь единоличный орган государственной власти всегда будет выигрывать у органа коллегиального,

например у парламента из-за отсутствия обсуждений, прений и прочих законодательных процедур) [42].

Вместе с тем можно выделить и существующие значительные риски. Во-первых, собственно правовые риски. Это угроза установления приоритета целесообразности над законностью, что может привести к размыванию принципа законности, предполагающего безоговорочное главенство закона в системе правовых актов. Как следствие, с одной стороны, возможно превращение в конституционную фикцию положения ч. 2 ст. 4 Основного закона о том, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, а также иных основополагающих положений о правах и свободах человека и гражданина, их законодательных гарантиях. С другой – деформация системы нормативных правовых актов и правовой системы в целом.

Во-вторых, политические риски. Нарушение принципа разделения властей в сторону усиления исполнительных органов публичной власти, возрастание опасности злоупотреблений и превышения власти со стороны должностных лиц и государственных служащих. Как следствие, увеличение числа нарушений прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

В-третьих, экономические риски. Бюджет государства утверждается законом, и Правительство РФ ответственно за его исполнение. Ежегодно отчет об исполнении федерального бюджета представляется Правительством Российской Федерации в Государственную Думу не позднее 15 июня текущего года (ст. 264.10 Бюджетного кодекса РФ). В конце апреля министр А. Силуанов заявил, что Минфин подготовил предложения по новым бюджетным правилам, поскольку старые в текущих условиях не могут реализовываться. Он отметил, что в ближайшее время расходы будут финансироваться не только за счет доходов, но и из средств Фонда национального благосостояния (ФНБ). Объем ФНБ за апрель сократился на 2 трлн руб. до 11 трлн руб., следует из материалов Минфина России [43]. Это связано как с укреплением рубля, так и затратами Правительства РФ на специальную военную операцию и антисанкционные меры поддержки. Поэтому спонтанность и бессистемность экономических правительственных решений в новых реалиях могут дорого стоить нашему государству и обществу.

В-четвертых, организационно-технические риски. Речь идет прежде всего о качестве актов управления. По данным сетевого издания «Майский указ», в 2021 г. Правительством РФ был возвращен федеральным органам исполнительной власти 1 481 проект правительственных актов на доработку из-за некачественной подготовки документов или нарушения регламентных процедур в части их согласования, проведения экспертиз, общественных обсуждений. То есть каждый пятый проект распоряжения или постановления Правительства. В абсолютном зачете антилидеры – Минэкономразвития (112 документов), Минпромторг (112), Минстрой (100), Минприроды (97), Минобрнауки (95). Если же говорить о пропорции внесено/возвращено, то картина несколько иная: каждый второй акт

Ростуризма был признан некачественным, 35% документов, что готовили Роскосмос и Роспотребнадзор, вернулось назад без рассмотрения [44]. В первом квартале 2022 г. ряд федеральных органов исполнительной власти по-прежнему работает неэффективно. Аппарат Правительства РФ признал низкий уровень 18,9% подготовленных проектов правительственных актов: 299 из 1 585 документов возвращены разработчикам для устранения выявленных ошибок или дополнительного согласования в рамках регламентных процедур. В том числе ФАС России (из 19 документов возвращено 9), ФМБА России (13 – 5), Минспорт России (23 – 8), Ростуризм (25 – 8), Минобрнауки России (74 – 22) [45]. Очевидно, что в условиях сложнейшей ситуации, вызванной небывалым санкционным давлением недружественных стран, резко возрастает необходимость ускорения принятия управленческих решений, повышение качества их нормативного оформления.

В-пятых, социальные риски. При неблагоприятном стечении обстоятельств, синергетическом эффекте нескольких из перечисленных факторов возможны серьезные потрясения в обществе, которые могут привести к противостоянию между отдельными социальными группами, различным социальным конфликтам, росту напряженности в отношениях между социумом и властью.

По нашему мнению, наиболее целесообразным для минимизации указанных рисков представляется усиление, может даже «мобилизация» контроля за принятием и реализацией актов управления. Речь здесь идет о повышении качества контрольной деятельности как государственных, так и общественных структур. Президентский, парламентский, судебный контроль и прокурорский надзор, с одной стороны, общественный контроль уполномоченных организаций и рядовых граждан [46] – с другой, в комплексе могут обеспечить законность и эффективность управленческой деятельности в современных, очень сложных условиях.

Список источников

1. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб. : Тип. Стасюлевича, 1894. С. 18.
2. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1: Конституционное право. СПб. : Тип. Санкт-Петербургского акционерного общества «Слово», 1908. С. 438.
3. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. СПб., 1913. С. 413–415.
4. Свод основных государственных законов // Собрание законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1, ч. 1. Ст. 11.
5. Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. М. : Наука, 1987. 152 с.
6. Зивс С.Л. Источники права. М. : Наука, 1981. 241 с.
7. Якушев В.С. Ведомственные нормативные акты в системе хозяйственного законодательства // Правоведение. 1980. № 5. С. 28–33.
8. Набоков В.Д. Принцип законности в администрации, суде и в Государственной думе // Русский конституционализм в период думской монархии / сост.: А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М. : Гардарики, 2003. С. 104.
9. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

10. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. 736 с.
11. Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. М. : Норма, 2017. С. 16–34.
12. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Тихомиров Ю.А. Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5–18.
14. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 02.06.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Указ Президента РФ от 28.03.2011 № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» (вместе с «Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 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 “Газпром нефть”» // СПС «КонсультантПлюс».
17. 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» // СПС «КонсультантПлюс».
18. Федеральный закон от 28.06.2014. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
19. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. 96 с.
20. Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.
21. Указ Президента РФ от 29.12.1991 № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Указ Президента РФ от 29.01.1992 № 65 (ред. от 16.05.1997) «О свободе торговли» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2267 (ред. от 09.08.1995, с изм. от 26.02.1997) «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // СПС «КонсультантПлюс».
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 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» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года “О проведении выборов депутатов Законодатель-

ного Собрания Пермской области” и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области” (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Федеральный закон от 21.07.1997 № 123-ФЗ (ред. от 05.08.2000) «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

27. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

29. Алебастрова И., Рассказова Н., Савельев А., Цыганков Д., Остапец И., Пашин С., Тай Ю., Рыбалов А., Брызгалов А. Правовые итоги – 2020 // Закон. 2021. № 1. С. 19–40.

30. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2020 № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

31. Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 (ред. от 09.06.2022) «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» // СПС «КонсультантПлюс».

32. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «КонсультантПлюс».

33. Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ (ред. от 28.05.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

34. Федеральный закон от 01.05.2022 № 132-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 24 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле”» // СПС «КонсультантПлюс».

35. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Федеральный закон от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» // СПС «КонсультантПлюс».

37. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

38. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

39. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 24.03.2022) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Правительства РФ от 29.03.2022 № 506 «О товарах (группах товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Приказ Минпромторга России от 19.04.2022 № 1532 «Об утверждении перечня товаров (групп товаров), в отношении которых не применяются положения подпункта 6 статьи 1359 и статьи 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации при условии введения указанных товаров (групп товаров) в оборот за пределами территории Российской Федерации правообладателями (патентообладателями), а также с их согласия» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Shugart M., Carey J. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, 1992. P. 296.

43. ФНБ на фоне укрепления рубля сократился на рекордную величину. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/05/16/922242-fnb-sokratilsya> (дата обращения: 17.05.2022).

44. Сетевое издание «Майский указ». URL: <https://en.tgchannels.org/channel/maydecree?start=6864&lang=all> (дата обращения: 24.02.2022).

45. Нелепая ситуация // Майский указ. URL: <https://tlgrm.ru/channels/@maydecree> (дата обращения: 11.05.2022).

46. Ведяшкин С.В. Профилактика административных правонарушений // Право. Государство. Управление: общетеоретические и отраслевые аспекты. Томск : Том. гос. ун-т, 2020. С. 162–173.

References

1. Korkunov, N.M. (1894) *Ukaz i zakon* [Decree and Law]. St. Petersburg: Tip. Stasyulevicha.

2. Lazarevskiy, N.I. (1908) *Leksii po russkomu gosudarstvennomu pravu* [Lectures on Russian State Law]. Vol. 1. St. Petersburg: St. Petersburg Joint-Stock Company “Slovo.” pp. 438.

3. Lazarevskiy, N.I. (1913) *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian State Law]. St. Petersburg: [s.n.]. pp. 413–415.

4. Russia. (1906) *Svod osnovnykh gosudarstvennykh zakonov* [Code of basic state laws]. *Sobranie zakonov Rossiyskoy imperii – Collection of Laws of the Russian Empire*. 1(1). Art. 11.

5. Polenina, S.V. & Silchenko, N.V. (1987) *Nauchnye osnovy tipologii normativno-pravovykh aktov v SSSR* [Scientific Foundations of the Typology of the USSR Normative-Legal Acts]. Moscow: Nauka.

6. Zivs, S.L. (1981) *Istochniki prava* [Sources of Law]. Moscow: Nauka.

7. Yakushev, V.S. (1980) *Vedomstvennye normativnye акты v sisteme khozyaystvennogo zakonodatel'stva* [Departmental normative acts in the system of economic legislation]. *Pravovedenie*. 5. pp. 28–33.

8. Nabokov, V.D. (2003) *Printsip zakonnosti v administratsii, sude i v Gosudarstvennoy dume* [The principle of legality in administration, courts and the State Duma]. In: Gogolevskiy, A.V. & Kovalev, B.N. *Russkiy konstitutsionalizm v period dumskey monarkhii* [Russian constitutionalism in the period of the Duma monarchy]. Moscow: Gardariki. pp. 104.

9. Umanskaya, V.P. (2014) *Sistema pravovykh aktov organov ispolnitel'noy vlasti: teoreticheskie i prikladnye aspekty* [The system of legal acts of executive authorities: theoretical and applied aspects]. Law Dr. Diss. Moscow.

10. Popov, L.L. & Studenikina, M.S. (2020) *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. 3rd ed. Moscow: Norma: INFRA-M.

11. Rossinskiy, B.V. (2017) *Administrativnoe pravo i administrativnaya otvetstvennost'* [Administrative Law and Administrative Liability]. Moscow: Norma. pp. 16–34.

12. Russia. (2012) *Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (red. ot 16.04.2022) “Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii”* [Federal Law No. 273-FZ of December 29, 2012 (as amended on April 16, 2022) “On Education in the Russian Federation”]. [Online] Available from: SPS “KonsultantPlyus.”

13. Tikhomirov, Yu.A. (2021) Modern Society Management Dynamics. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 11. pp. 5–18. (In Russian). DOI: 10.12737/jrl.2021.132

14. The Government of the Russian Federation. (1997) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 № 1009 (red. ot 02.06.2022) "Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i ikh gosudarstvennoy registratsii"* [Decree No. 1009 of the Government of the Russian Federation of August 13, 1997 (as amended on June 2, 2022) "On approval of the Rules for the preparation of regulatory legal acts of federal executive bodies and their state registration"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

15. Russia. (2011) *Ukaz Prezidenta RF ot 28.03.2011 № 352 "O merakh po sovershenstvovaniyu organizatsii ispolneniya porucheniy i ukazaniy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii" (vmeste s "Poryadkom ispolneniya porucheniy i ukazaniy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii")* [Decree No. 352 of the President of the Russian Federation of March 28, 2011, "On measures to improve the organization of the execution of orders and instructions of the President of the Russian Federation" (together with the "Procedure for the execution of orders and instructions of the President of the Russian Federation")]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

16. The Constitutional Court of the Russian Federation. (2015) *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 31.03.2015 № 6-P Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 1 chasti 4 stat'i 2 Federal'nogo konstitutsionnogo zakona "O Verkhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii" i abzatsa tret'ego podpunkta 1 punkta 1 stat'i 342 Nalogovogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zhaloboy otkrytogo aktsionernogo obshchestva "Gazprom nefi"* [Resolution No. 6-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 31, 2015, "On verifying the constitutionality of Paragraph 1 of Part 4 of Article 2 of the Federal Constitutional Law "On the Supreme Court of the Russian Federation" and Paragraph 3 of Subparagraph 1 of Paragraph 1 of Article 342 of the Tax Code of the Russian Federation in connection with the complaint of the Open Joint-Stock Company Gazprom Neft]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

17. The Supreme Court of the Russian Federation. (2018) *Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 25.12.2018 № 50 "O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivaniy normativnykh pravovykh aktov i aktov, soderzhashchikh raz'yasneniya zakonodatel'stva i obladayushchikh normativnymi svoystvami"* [Decree No. 50 of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 25, 2018, "On the practice of consideration by courts of cases on contesting regulatory legal acts and acts containing clarifications of the legislation and having regulatory properties"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

18. Russia. (2014) *Federal'nyy zakon ot 28.06.2014. № 172-FZ (red. ot 31.07.2020) "O strategicheskoy planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 (as amended on July 31, 2020) "On strategic planning in the Russian Federation"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

19. Khabrieva, T.Ya. & Tikhomirov, Yu.A. (2021) *O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii (proekt federal'nogo zakona)* [On normative legal acts in the Russian Federation (draft federal law)]. 6th ed. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

20. Davydov, K.V. (2017) Current state and prospects of development of Russian legislation on administrative procedures. The draft federal law "About the administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation." *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of the administrative proceedings*. 1. pp. 47–69. (In Russian).

21. Russia. (1991) *Ukaz Prezidenta RF ot 29.12.1991 № 341 "Ob uskorenii privatizatsii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh predpriyatiy"* [Decree No. 341 of the President of the Russian Federation of December 29, 1991, "On accelerating the privatization of state and municipal enterprises"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

22. Russia. (1992) *Ukaz Prezidenta RF ot 29.01.1992 № 65 (red. ot 16.05.1997) "O svobode torgovli"* [Decree No. 65 of the President of the Russian Federation of January 29, 1992

(as amended on May 16, 1997) "On freedom of trade"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

23. Russia. (1993) *Ukaz Prezidenta RF ot 22.12.1993 № 2267 (red. ot 09.08.1995, s izm. ot 26.02.1997) "Ob utverzhdenii Polozheniya o federal'noy gosudarstvennoy sluzhbe"* [Decree No. 2267 of the President of the Russian Federation of December 22, 1993 (as amended on August 9, 1995, amended on February 26, 1997) "On approval of the Regulations on the federal public service"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

24. The Constitutional Court of the Russian Federation. (1996) *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 30.04.1996 № 11-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 2 Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 3 oktyabrya 1994 g. № 1969 'O merakh po ukrepleniyu edinoy sistemy ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii' i punkta 2.3 Polozheniya o glave administratsii kraya, oblasti, goroda federal'nogo znacheniya, avtonomnoy oblasti, avtonomnogo okruga Rossiyskoy Federatsii, utverzhennogo nazvannym Ukazom"* [Decree No. 11-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 30, 1996, On verifying the constitutionality of Paragraph 2 of Decree No. 1969 of the President of the Russian Federation of October 3, 1994, "On measures to strengthen the unified system of executive power in the Russian Federation" and Paragraph 2.3 Regulations on the Head of the Administration of the Territory, Region, Federal City, Autonomous Region, Autonomous District of the Russian Federation, approved by the said Decree]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

25. The Constitutional Court of the Russian Federation. (1997) *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 30.04.1997 № 7-P "Po delu o proverke konstitutsionnosti Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 2 marta 1996 g. № 315 'O poryadke perenosa sroka vyborov v zakonodatel'nye (predstavitel'nye) organy gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii', Zakona Permskoy oblasti ot 21 fevralya 1996 goda 'O provedenii vyborov deputatov Zakonodatel'nogo Sobraniya Permskoy oblasti' i chasti 2 stat'i 5 Zakona Vologodskoy oblasti ot 17 oktyabrya 1995 goda 'O poryadke rotatsii sostava deputatov Zakonodatel'nogo Sobraniya Vologodskoy oblasti' (v redaktsii ot 9 noyabrya 1995 goda)"* [Decree No. 7-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 30, 1997, On verifying the constitutionality of Decree No. 315 of the President of the Russian Federation of March 2, 1996, On the procedure for postponing the term for elections to the legislative (representative) bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, the Law of the Perm Region dated February 21, 1996, On holding elections of deputies of the Legislative Assembly of the Perm Region, and Part 2 of Article 5 of the Law of Vologda Region dated October 17, 1995, On the procedure for the rotation of the composition of the Legislative Assembly of the Vologda Region (as amended on November 9, 1995)]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

26. Russia. (1997) *Federal'nyy zakon ot 21.07.1997 № 123-FZ (red. ot 05.08.2000) "O privatizatsii gosudarstvennogo imushchestva i ob osnovakh privatizatsii munitsipal'nogo imushchestva v Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 123-FZ of July 21, 1997 (as amended on August 5, 2000) "On the privatization of state property and on the basics of privatization of municipal property in the Russian Federation"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

27. Russia. (1995) *Federal'nyy zakon ot 31.07.1995 № 119-FZ (red. ot 27.05.2003) "Ob osnovakh gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 119-FZ of July 31, 1995 (as amended on May 27, 2003), "On the Fundamentals of the Public Service of the Russian Federation"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

28. Russia. (2009) *Federal'nyy zakon ot 28.12.2009 № 381-FZ (red. ot 11.06.2022) "Ob osnovakh gosudarstvennogo regulirovaniya trgovoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii"* [Federal Law No. 381-FZ of December 28, 2009 (as amended on June 11, 2022), "On the Fundamentals of State Regulation of Trading Activities in the Russian Federation"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

29. Alebastrova, I., Rasskazova, N., Saveliev, A., Tsygankov, D., Ostapets, I., Pashin, S., Tay, Yu., Rybalov, A. & Bryzgalin, A. (2021) *Pravovye itogi – 2020* [Legal results – 2020]. *Zakon*. 1. pp. 19–40.

30. The Constitutional Court of the Russian Federation. (2020) *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 25.12.2020 № 49-P “Po delu o provere konstitutsionnosti podpunkta 3 punkta 5 postanovleniya Gubernatora Moskovskoy oblasti ‘O vvedenii v Moskovskoy oblasti rezhima povyshennoy gotovnosti dlya organov upravleniya i sil Moskovskoy oblastnoy sistemy preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy i nekotorykh merakh po predotvrashcheniyu rasprostraneniya novoy koronavirusnoy infektsii (COVID-2019) na territorii Moskovskoy oblasti’ v svyazi s zaprosom Protvinskogo gorodskogo suda Moskovskoy oblasti”* [Decree No. 49-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 25, 2020, On verifying the constitutionality of Subparagraph 3 of Paragraph 5 of the Resolution of the Governor of the Moscow Region “On the introduction in Moscow Region of a high-alert regime for the authorities and forces of the Moscow Regional System of Prevention and Liquidation emergency situations and some measures to prevent the spread of a new coronavirus infection (COVID-2019) in the Moscow region” in connection with the request of the Protvinsky City Court of Moscow region”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

31. Russia. (2022) *Ukaz Prezidenta RF ot 28.02.2022 № 79 (red. ot 09.06.2022) “O primenении spetsial’nykh ekonomicheskikh mer v svyazi s nedruzhestvennymi deystviyami Soedinennykh Shtatov Ameriki i primknuvshikh k nim inostrannykh gosudarstv i mezhdunarodnykh organizatsiy”* [Decree No. 79 of the President of the Russian Federation of February 28, 2022 (as amended on June 9, 2022), On the application of special economic measures in connection with the unfriendly actions of the United States of America and foreign states and international organizations that have joined them”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

32. Russia. (2003) *Federal’nyy zakon ot 10.12.2003 № 173-FZ “O valyutnom regulirovaniy i valyutnom kontrole”* [Federal Law No. 173-FZ of December 10, 2003, “On currency regulation and currency control”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

33. Russia. (2022) *Federal’nyy zakon ot 08.03.2022 № 46-FZ (red. ot 28.05.2022) “O vnesenii izmeneniy v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiyskoy Federatsii”* [Federal Law No. 46-FZ of March 8, 2022 (as amended on May 28, 2022), “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

34. Russia. (2022) *Federal’nyy zakon ot 01.05.2022 № 132-FZ “O vnesenii izmeneniy v stat’i 9 i 24 Federal’nogo zakona ‘O valyutnom regulirovaniy i valyutnom kontrole’”* [Federal Law No. 132-FZ dated May 1, 2022, On Amendments to Articles 9 and 24 of the Federal Law “On Currency Regulation and Currency Control”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

35. Russia. (2010) *Federal’nyy zakon ot 28.12.2010 № 390-FZ “O bezopasnosti”* [Federal Law No. 390-FZ of December 28, 2010, “On Security”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

36. Russia. (2006) *Federal’nyy zakon ot 30.12.2006 № 281-FZ “O spetsial’nykh ekonomicheskikh merakh”* [Federal Law No. 281-FZ of December 30, 2006, “On Special Economic Measures”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

37. Russia. (2008) *Federal’nyy zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ “O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual’nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal’nogo kontrolya”* [Federal Law No. 294-FZ of December 26, 2008, “On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control”]. [Online] Available from: SPS “Konsul’tantPlyus.”

38. Russia. (2020) *Federal’nyy zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ “O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipal’nom kontrole v Rossiyskoy Federatsii”* [Federal Law No. 248-

FZ of July 31, 2020, "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

39. The Government of the Russian Federation. (2022) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10.03.2022 № 336 (red. ot 24.03.2022) "Ob osobennostyakh organizatsii i osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipal'nogo kontrolya"* [Decree No. 336 of the Government of the Russian Federation of March 10, 2022 (as amended on March 24, 2022), "On the organization and implementation of state control (supervision), municipal control"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

40. The Government of the Russian Federation. (2022) *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.03.2022 № 506 "O tovarakh (gruppakh tovarov), v otnoshenii kotorykh ne mogut primenyat'sya otdel'nye polozheniya Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii o zashchite iskhlyuchitel'nykh prav na rezul'taty intellektual'noy deyatel'nosti, vyrazhennye v takikh tovarakh, i sredstva individualizatsii, kotorymi takie tovary markirovany"* [Decree No. 506 of the Government of the Russian Federation of March 29, 2022, "On goods (groups of goods) in respect of which certain provisions of the Civil Code of the Russian Federation on the protection of exclusive rights to the results of intellectual activity expressed in such goods cannot be applied, and means of individualization with which such goods are marked"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

41. The Ministry of Industry and Trade of Russia. (2022) *Prikaz Minpromtorga Rossii ot 19.04.2022 № 1532 "Ob utverzhdenii perechnya tovarov (grupp tovarov), v otnoshenii kotorykh ne primenyayutsya polozheniya podpunkta 6 stat'i 1359 i stat'i 1487 Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii pri uslovii vvedeniya ukazannykh tovarov (grupp tovarov) v oborot za predelami territorii Rossiyskoy Federatsii pravoobladatelyami (patentoobladatelyami), a takzhe s ikh soglasiya"* [Order No. 1532 of the Ministry of Industry and Trade of Russia dated April 19, 2022, "On approval of the list of goods (groups of goods) in respect of which the provisions of Subparagraph 6 of Article 1359 and Article 1487 of the Civil Code of the Russian Federation do not apply, subject to the introduction of these goods (groups of goods) into circulation for outside the territory of the Russian Federation by the right holders (patent holders), as well as with their consent"]. [Online] Available from: SPS "Konsul'tantPlyus."

42. Shugart, M. & Carey, J. (1992) *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

43. Romanova, L. (2022) *FNB na fone ukrepleniya rublya sokratilsya na rekordnuyu velichinu* [The NWF fell by a record amount amid the strengthening of the ruble]. [Online] Available from: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/05/16/922242-fnb-sokratilsya> (Accessed: 17th May 2022).

44. *Mayskiy ukaz*. [Online] Available from: <https://en.tgchannels.org/channel/maydecree?start=6864&lang=all> (Accessed: 24th February 2022).

45. *Mayskiy ukaz*. (n.d.) Nelepaya situatsiya [Ridiculous situation]. [Online] Available from: <https://tlgrm.ru/channels/@maydecree> (Accessed: 11th May 2022).

46. Vedyashkin, S.V. (2020) Profilaktika administrativnykh pravonarusheniy [Prevention of administrative offenses]. In: Zhuravlev, M.M. & Vedyashkin, S.V. (eds) *Pravo. Gosudarstvo. Upravlenie: obshcheteoreticheskie i otraslevye aspekty* [Law. State. Management: General Theoretical and Branch Aspects]. Tomsk: Tomsk State University. pp. 162–173.

Информация об авторе:

Зубарев С.М. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (Москва, Россия). E-mail: smzubarev@msal.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

S.M. Zubarev, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow, Russian Federation). E-mail: smzubarev@msal.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 10.06.2022;
одобрена после рецензирования 25.08.2022; принята к публикации 22.08.2022.*

*The article was submitted 10.06.2022;
approved after reviewing 25.08.2022; accepted for publication 22.08.2022.*