

**АВТНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ НОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

*На правах рукописи*

**Еремина Екатерина Владимировна**

**ПРАВотворческая деятельность органов  
исполнительной власти в механизме государства:  
теоретические и практические аспекты**

**Научная специальность**

**5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки)**

**Диссертация**

**на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**Научный руководитель:** кандидат  
юридических наук, доцент  
Корнилов Алексей Родионович

Москва – 2026

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	29
§1. Понятие и правовая природа правотворчества.....	29
§2. Роль органов исполнительной власти в правотворческом процессе, виды правотворчества.....	56
§3. Проблемы определения классификации нормативных правовых актов в современной системе законодательства.....	72
§4. Особенности правотворческой деятельности органов исполнительной власти.....	91
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ .....	100
§1. Правовой статус органов исполнительной власти: понятие и структура.....	100
§2. Правотворческие полномочия органов исполнительной власти и эффективность их закрепления в законодательстве.....	114
ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	142
§1. Проблемы развития правотворческой деятельности органов исполнительной власти в России.....	142
§2. Перспективы развития правотворческой деятельности органов исполнительной власти.....	186
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	193
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	195
ПРИЛОЖЕНИЯ № 1. Алгоритм работы унифицированной программы.....	215
ПРИЛОЖЕНИЯ № 2. Рассмотрение административных дел в Верховном суде.....	216
ПРИЛОЖЕНИЯ № 3. Обзор рассмотрения дел в Судебной коллегии по административным делам Верховного суда.....	217
ПРИЛОЖЕНИЯ № 4. Алгоритм действия для экспертов и разработчиков нормативных правовых актов .....	218
ПРИЛОЖЕНИЯ № 5. Алгоритм действия для экспертов и разработчиков нормативных правовых актов (в схемах).....	221
ПРИЛОЖЕНИЯ № 6. Концепция классификации правовых актов.....	222
ПРИЛОЖЕНИЕ №7. Базовая модель комплексных планов правотворческой деятельности.....	228

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** В условиях динамичной трансформации государственной системы и правового пространства России, обусловленной процессами цифровизации, обеспечения внутренней стабильности и оптимизации механизмов управления, вопрос правотворческой деятельности органов исполнительной власти приобретает особую значимость для теоретического и практического исследования. При институциональных изменениях именно федеральные исполнительные органы власти становятся центральными участниками процесса нормативного регулирования, обеспечивая детализацию и конкретизацию норм федерального уровня, что позволяет охватывать значительное число общественных правоотношений. Своевременность и качество подзаконных механизмов регулирования оказывают существенное влияние на результативность государственной системы.

Несмотря на большое количество принимаемой органами власти подзаконных нормативных правовых актов, сохраняются структурные и содержательные сложности, негативно влияющие на юридическую практику. Среди наиболее острых из них - несогласованность с нормами федерального уровня, логико-правовые несоответствия внутри самих актов, а также ограниченность методологических подходов к обоснованию и оценке эффективности принимаемых решений. Эти дисфункции осложняют реализацию нормативных правовых актов на практике, создавая угрозу юридической неопределенности и снижая предсказуемость правоприменительной практики.

В условиях, поставленных Президентом РФ В.В. Путиным задач по ускоренной цифровизации государственного управления, озвученных в послании Федеральному Собранию в 2024 г., возникает необходимость кардинального обновления подходов к нормативному регулированию на подзаконном уровне<sup>1</sup>. Проекты цифрового правительства требуют от исполнительных органов не только

---

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию в 2024г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 10.09.2025)

оперативного реагирования, но и гибкого регулирования, основанного на аналитике, прогнозировании и активной нормативной инициативе<sup>2</sup>.

В выступлениях Председателя Госдумы В.В. Володина акцент сделан на приоритетности повышения уровня нормотворческой работы, особенно в контексте цифровой трансформации. Повышение результативности в сфере разработки нормативных правовых актов рассматривается в качестве ключевого направления законодательного развития. Этот вектор закреплён в повестке работы Госдумы и подкрепляется статистическими показателями, фиксирующими интенсивность и динамику правотворческой активности.

В 2023 г. в законодательной практике зафиксирован беспрецедентный рост - принято 694 закона, что стало абсолютным максимумом за всю историю работы Госдумы. Этот показатель рассматривается в научной среде как проявление «законодательной инфляции», приобретающей устойчивые черты. В предыдущие годы объём правотворческой активности был заметно ниже: 653 закона в 2022 г., 505 - в 2021 г., 533 - в 2020 г. и 530 - в 2019 г.<sup>3</sup>. Подобная динамика существенно увеличивает нагрузку на исполнительные органы власти, поскольку каждый вновь принятый закон требует подзаконных нормативных правовых актов. Это обстоятельство вызывает рост объёма регламентирующих нормативных правовых актов, что, в свою очередь, негативно отражается на качестве подзаконных актов и усложняет процесс их подготовки.

Цифровизация и внедрение нейросетевых технологий становятся факторами, активно влияющими на трансформацию нормативного регулирования. В научной и экспертной среде все чаще используются понятия «цифровое правотворчество», «инфляция правовой материи», «девальвация нормы». Рост числа нормативных правовых актов приводит к изменению пропорции между законами и нормативно-

---

<sup>2</sup> Володин призвал законотворцев не отставать от развития цифровой экономики. URL: <https://www.ridus.ru/volodin-prizval-zakonotvorcev-ne-otstavat-ot-razvitiya-cifrovojeconomiki-247850.html> (дата обращения: 29.10.2025)

<sup>3</sup> Володин: повышение качества законотворчества - неотъемлемая часть повестки Госдумы. URL: <https://dumatv.ru/news/volodin-povyshenie-kachestva-eotemlemaya-chast-povestki-zakonotvorchestvangosdumy> (дата обращения: 29.10.2025)

правовыми актами подзаконного уровня, снижая значимость последних в общей системе правового регулирования. Интенсивное принятие нормативных правовых актов, зачастую не обладающих необходимой юридической и логической проработкой, снижает не только их качество, но и ограничивает практическую применимость.

Дополнительной проблемой становится стремительное развитие общественных процессов, опережающее законодательное регулирование. В ряде случаев нормы теряют актуальность уже на стадии их вступления в силу, что свидетельствует об отставании законодательного механизма от актуальных социально - экономических условий.

Стратегический вектор развития институционально закреплён в нормативном правовом акте - Указе Президента РФ от 28.02.2024 г. № 145<sup>4</sup>, утвердившем приоритеты научно-технологического прогресса, а также в федеральном проекте «Цифровое государственное управление», реализуемого в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В этих документах акцент сделан на повышение результативности управленческой системы. В центре данного процесса находится правотворческая активность федеральных исполнительных органов власти, наделённых необходимыми полномочиями для оперативной и содержательной регламентации различных направлений общественной и государственной жизни.

В условиях стремительного увеличения объема законодательной базы потребность в систематизации и кодификации отраслевого законодательства приобретает не только теоретическое, но и прикладное значение, непосредственно влияя на качество правового регулирования. Устойчивый рост числа принятых нормативных правовых актов в последние годы подтверждает необходимость переосмысления подходов к структурированию правовой системы. Упорядочивание отраслевых норм позволяет устранить внутренние несоответствия

---

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

и привести действующее законодательство в соответствие с современными экономическими, технологическими и управленческими реалиями.

Систематизация способствует восстановлению логической целостности массивов нормативных правовых актов и улучшает доступ к правовой информации для всех участников общественных отношений. Глубинная форма систематизации – кодификация – направлена на создание обновленных кодексов, в которых консолидируются правовые нормы, относящиеся к отдельным сферам регулирования общественных отношений. Речь идет не о механическом объединении действующих актов, а о создании логически выстроенных нормативных правовых актов, способных обеспечить внутреннюю согласованность, устойчивость и предсказуемость правового регулирования.

По мнению Т.Я. Хабриевой<sup>5</sup>, игнорирование изменений в экономике неизбежно ведет к отставанию в правовой сфере, которое может стать барьером для развития отдельных отраслей. Особенно это касается транспортного сектора, где инновации и новые логистические модели требуют гибкой и адаптивной правовой основы. Транспортная система, являясь стратегически значимой частью экономики, нуждается в четко структурированных правовых регламентах, способствующих ее устойчивому функционированию. Текущее состояние законодательства в транспортной сфере демонстрирует необходимость как разработки актуальных нормативных правовых актов, так и глубокой ревизии уже действующих.

Отсутствие федерального закона, определяющего статус нормативного правового акта, классификацию актов и общую доктрину правотворчества, серьезно затрудняет формирование единой правовой политики и снижает уровень правовой определенности. Устранение данного пробела может стать важным шагом на пути к формированию эффективной системы нормативного правового регулирования.

---

<sup>5</sup> России разработают концепцию кодификации транспортного законодательства <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/68df83ff9a79477b2bd2a7fd> (дата обращения: 03.10.2025).

После завершения административной реформы сохраняется системная проблема - отсутствие нормативно закрепленного регулирования правотворческой деятельности в рамках единого подхода к нормообразованию. В существующих условиях крайне важно выработать универсальные принципы подготовки подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти при реализации своих полномочий. Нарастающий объем нормативных правовых актов требует от субъектов нормотворчества комплексного и последовательного анализа всех этапов «жизненного» цикла нормативного правового акта - от концептуальной проработки до его последующих изменений.

Нередко на практике выявляются типичные ошибки, допущенные при выборе формы и вида нормативных правовых актов, некорректное наименование или оформление актов, а также случаи, когда правовые акты используются в управлении вопреки их юридической природе. Такие отклонения снижают эффективность государственного регулирования и провоцируют правовую неопределенность.

Особое внимание к проблематике правотворчества привлекли данные судебной практики: с октября 2020 г. по октябрь 2025 г. российские суды рассмотрели около 14000 - 15000 исков, в которых заявители оспаривали легитимность нормативных правовых актов, принятых региональными властями. Основанием для исков служили расхождения между положениями указанных актов и федеральным законодательством. При подтверждении правоты истцов соответствующие нормативные правовые акты признавались утратившими юридическую силу. Эта статистика указывает на наличие глубоких проблем в механизмах принятия и правовой экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых на уровне субъектов РФ, а также на необходимость выработки единой концепции правотворчества с четкой иерархией, классификацией и правовым определением всех форм нормативных правовых актов.

Нормативно-правовое пространство государства базируется на четко структурированной системе нормативных правовых актов. Верховенство федерального законодательства относительно региональных нормативных

правовых актов гарантирует последовательность правоприменения, минимизирует разногласия в сфере правового регулирования, формируя устойчивую правовую среду.

Механизмы судебного оспаривания региональных нормативных правовых актов реализуют функцию объективной правовой оценки. Данный инструментарий закрепился как базовый компонент юридического надзора, нацеленного на обнаружение несоответствий между нормами федерального законодательства и региональными правовыми предписаниями. Региональное правотворчество, учитывающее особенности субъектов Федерации, может создавать несоответствия федеральным нормативным правовым актам. Вынесенные судебные постановления по рассматриваемым спорам укрепляют правовую доктрину, определяют границы компетенций властных структур, конкретизируют содержательные аспекты юридических норм.

Формирование судебных позиций при рассмотрении подобных разбирательств воздействует на эволюцию правоприменительной практики, способствуя модернизации законодательной базы. Региональные властные структуры, получив судебное решение на нормативный правовой акт, должны привести его в соответствие с федеральным законодательством. Судебное разбирательство выступает механизмом правовой модификации, мотивируя исполнительно-распорядительные органы субъектов Федерации к взвешенному подходу в правотворческой работе.

Большое количество исков, поданных в период с октября 2020 г. по октябрь 2025 г. - всего более 14000 заявлений - указывает на активную вовлеченность различных участников правовых отношений в процесс защиты принципов законности. Из них в 10120 случаях требования истцов были удовлетворены полностью или частично, по 2135 делу суды отказали в иске, 945 производств были прекращены, а 800 - оставлены без движения<sup>6</sup>. Подобная статистика

---

<sup>6</sup> Обзор судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (за период с октября 2020 г. по октябрь 2025 г.)// Министерство юстиции

свидетельствует о масштабной проблеме несоответствия правовых актов требованиям законодательства, в том числе на федеральном уровне.

Акты, издаваемые федеральными исполнительными органами, нередко страдают от внутренних логических конфликтов, юридической некорректности и высокого уровня коррупциогенных рисков. Это усугубляет ситуацию в сфере правоприменения и требует научного переосмысления предпосылок и последствий подобной правотворческой практики. На процессы формирования и реализации правовых норм всё чаще влияют не только информационные технологии, но и активность цифровых сообществ, выступающих в роли новых субъектов правовой коммуникации. Их участие в правовом поле проявляется в инициировании трансформаций политико-правовой модели, формировании общественного запроса на обновление структуры регулирования.

Воздействие виртуальной среды на правотворчество невозможно игнорировать при разработке подзаконных нормативных правовых актов исполнительной власти. Текущие реформы в системе государственного управления влекут за собой пересмотр функций и полномочий органов власти, что неизбежно трансформирует архитектуру всей правовой системы. Устаревание законодательных норм, обусловленное их несоответствием динамике общественных изменений, ведет к снижению их регулятивной силы. Возникающие в этой связи проблемы требуют выработки новых решений, что предполагает активную правотворческую деятельность в формате обновления подзаконной нормативно-правовой базы.

Однако чрезмерное увеличение количества нормативных правовых актов, не подкрепленное системным подходом, порождает феномен «законодательной инфляции», когда нормативная масса перестает быть эффективным инструментом управления. Разнообразие вызовов, стоящих перед российской правовой системой, в сочетании с необходимостью повышения результативности государственного

администрирования на всех уровнях, подтверждает исследовательскую значимость рассматриваемой темы.

**Степень научной разработанности** проблематики, связанной с правотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти, демонстрирует высокий уровень академического интереса, однако целостная теоретико-правовая конструкция, отражающая специфику современной государственно-правовой системы, до настоящего времени не получила завершения оформления.

Формирование научных основ данной темы появляется в работах дореволюционных правоведов, в трудах которых заложены базовые представления о правотворчестве как институте государственного устройства. В.М. Гессен «Основы конституционного права» (1917), анализируя в своих исследованиях принципы конституционного правопорядка, а также Н.М. Коркунов «Русское государственное право» (1909), в контексте своего учения о русском государственном праве, уделяли внимание источникам права и структуре нормотворческого механизма в условиях Российской империи. Эти труды стали методологическим фундаментом для последующего научного осмысления правотворческой деятельности.

С.В. Липень, комментируя научное наследие В.М. Гессена, подчёркивал значимость его подходов к исследованию форм государственного устройства и общественного влияния на процесс законотворчества, что затрагивало вопрос о взаимодействии власти и гражданского общества в сфере формирования нормативных регуляторов.

В советскую эпоху исследование правотворчества развивалось преимущественно в рамках доктрины марксистско-ленинской парадигмы. Ю.А. Тихомиров, в своей работе «Управленческое решение» (1972), анализировал нормативную основу принятия решений в системе государственного управления, акцентируя внимание на юридической составляющей управленческой деятельности. В.Г. Афанасьева в «Научном управлении обществом» (1968), рассматривала проблему рационализации управленческих процессов через призму

научной обоснованности.

А.В. Мицкевич в труде «Акты высших органов Советского государства» (1967) рассматривал юридическую природу нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. Концептуально важной стала работа А. Нашица «Правотворчество. Теория и законодательная техника» (1974), где была предпринята попытка системного анализа сущности и технологий нормотворческого процесса.

С.В. Поленина, в 1979 г. опубликовавшая работу «Теоретические проблемы системы советского законодательства», сосредоточила внимание на системности нормативных правовых актов и на проблеме согласования норм в условиях централизованного регулирования. Позднее ею были развиты исследования в сферах законодательной эффективности, качества нормативных предписаний и структуры кодификационного процесса в постсоветской России («Качество закона и эффективность законодательства», 1993), законотворчества в Российской Федерации («Законотворчество в Российской Федерации», 1996), и проблемы разработки Свода законов Российской Федерации («О Своде законов Российской Федерации», 1997).

Несмотря на значительное научное наследие, существующие исследования не в полной мере охватывают современные трансформации правотворческой деятельности исполнительной власти, особенно в условиях цифровизации, изменения роли исполнительных структур и роста влияния сетевых субъектов отношений. Это указывает на необходимость формирования современной концепции правотворчества органов исполнительной власти, учитывающей новые реалии и вызовы государственной политики.

Переход к новому этапу в изучении правотворчества связан с трансформацией российского государственного устройства после распада СССР, включая начавшиеся реформы административного характера. Эти процессы обусловили возрастание интереса к правотворческой активности исполнительных органов в условиях изменившейся социально-политической действительности. В центре внимания ранних постсоветских исследований находились вопросы

формирования современной правовой системы и места органов исполнительной власти в её институциональной архитектуре.

К примеру, в диссертации Н.Н. Червякова «Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества» (2000) акцент сделан на необходимости совершенствования регулирования внутренних актов ведомств. В начале 2000-х гг. проблематика правотворчества стала развиваться в направлении анализа конкретных аспектов деятельности органов власти. А.В. Ермолаева в диссертационном исследовании «Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации в постсоветский период (теоретико-методологический аспект)» (2002) исследовала вопросы документального обеспечения правотворческой деятельности, Н.С. Соколова в диссертации «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование» (2003) – правовые инициативы субъектов Российской Федерации.

Несмотря на заметное количество публикаций, по-прежнему отсутствует комплексный научный подход, охватывающий особенности правотворчества исполнительной власти в условиях завершения административной реформы, реализации механизма «регуляторной гильотины» и ускоряющейся цифровизации. Хотя интерес к данному направлению стабильно сохраняется, системное осмысление правотворческой деятельности с учётом актуальных вызовов ещё не получило полноценного теоретического оформления.

В 2000-х гг. в научный оборот начали поступать обобщающие диссертационные исследования и труды, посвящённые федеральному уровню правотворчества (Ю.П. Боровикова «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации», 2004; Ю.В. Манахова «Правотворческая деятельность в современном российском обществе: Теоретический аспект», 2005; В.С. Троицкий «Делегированное законотворчество: теория и практика», 2005). Глубокий анализ ведомственного нормотворчества представил Ю.Г. Арзамасов «Законность ведомственных нормативных актов» (2004), чья линия была развита в последующих исследованиях Т.Е. Кучеровой

«Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы общей теории» (2006), А.В. Ильина «Федеральное правотворчество в современной России: Вопросы теории и практики» (2006), С.А. Кузнецова «Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (2008), Э.Г. Липатовой «Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества» (2009), А.А. Редько «Правовая инициатива в механизме действия современного российского права» (2023), М.В. Залоило «Понятие и формы конкретизации юридических норм» (2011), М.А. Матвеевой «Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты» (2018), Т.В. Гавашели «Систематизация законодательства: теория и современная практика» (2024), Р.В. Шагиевой «Основы нормотворчества» (2013), которая рассматривала теоретические и практические аспекты нормотворчества в Российской Федерации, правовую природу этого явления, его соотношение с правотворчеством, роль и значение юридической техники в этом процессе. В 2024 году Т.В. Гавашели исследовала теоретические и практические аспекты систематизации законодательства. В.В. Денисенко рассматривал вопросы реализации полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов. Особого внимания заслуживают работы Д.С. Гвоздецкого, В.А. Лаптева, Д.А. Пашенцева, Ю.А. Тихомирова, Н.В. Кичигина, Ф.В. Цомартовой, С.Б. Бальхаевой, А.В. Малько, Н.В. Мамитовой, рассматривающих трансформацию правотворческого процесса под влиянием цифровых технологий и сетевых коммуникаций, а также А.П. Альбова исследующего теоретические вопросы нормотворчества, роль системы юридических правил, используемых при составлении нормативных правовых актов.

Тем не менее, несмотря на значительное количество исследовательского материала, всё ещё отсутствует фундаментальное исследование, которое бы интегрировало ключевые параметры современной нормативной среды, включая институциональные последствия реформ, изменение моделей управления, а также влияние цифровой среды на структуру и содержание нормативных правовых актов,

принимаемых исполнительной властью.

Настоящая диссертационная работа исходит из предположения, что устранение системных дефицитов и правовых противоречий в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти возможно при условии применения концептуальных подходов, разработанных в рамках исследования. Это создаёт основу для более взвешенного вовлечения исполнительных органов государственной власти в процесс правового регулирования, позволяя учитывать не только их институциональные интересы, но и общественные потребности. В перспективе это способно повысить юридическое качество и практическую значимость создаваемых нормативных правовых актов.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения, возникающие в ходе правотворческой деятельности органов исполнительной власти.

**Предметом исследования** являются нормы, регулирующие правотворческую деятельность органов исполнительной власти и практику их применения.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теоретически обоснованной концепции совершенствования правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти и формулирование на ее основе практических рекомендаций по повышению качества и эффективности подзаконных нормативных правовых актов в условиях цифровой трансформации.

Для достижения заявленной цели требуется решить **следующие исследовательские задачи:**

- раскрыть правовую природу и сущностные характеристики правотворчества, определить его цели, принципы и классифицировать формы деятельности органов исполнительной власти в данной сфере;

- установить значимость исполнительных органов в процессе формирования нормативных правовых актов и выявить факторы, влияющие на эффективность правотворческой деятельности;

- проанализировать существующие проблемы в определении,

- систематизации и типологии актов, издаваемых органами исполнительной власти;
- изучить специфику правотворческой функции исполнительных органов власти с учётом особенностей их компетенции;
  - прояснить структуру и правовое содержание статуса исполнительных органов власти в аспекте их нормотворческой роли;
  - дать оценку объёму и нормативному закреплению правотворческих полномочий, а также их реализации на практике;
  - выработать предложения, направленные на устранение выявленных дисфункций правотворчества;
  - обосновать вектор дальнейшего развития правотворческой деятельности федеральных органов в контексте цифровизации и завершения административной реформы.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** фундаментальные труды отечественных правоведов, охватывающие дореволюционный, советский и постсоветский периоды развития юридической науки, а также достижения зарубежной правовой и политической мысли. Анализ базируется на работах философов, исследовавших вопросы природы государства, субъектности власти и принципов нормообразования.

В числе ключевых авторов, чьи труды оказали влияние на формирование теоретической базы исследования, следует выделить С.С. Алексеева, В.В. Астанина, Д.М. Гвишиани, В.В. Глазырина, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, О.С. Кузмичеву, В.О. Лучина, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Черногора, А.П. Шергина, Г.А. Ямпольскую. Значимый вклад в изучение правотворчества на разных этапах развития отечественного права внесли А.В. Ильин, М.А. Матвеева, С.В. Липень. В последние годы отдельные аспекты законотворчества рассматриваются и через призму судебной практики, о чём свидетельствует работа А.В. Межеккей, анализирующего судебное нормотворчество как часть общего механизма законотворческой деятельности.

Проблематика качества и результативности подзаконных актов раскрыта в трудах А.И. Абрамовой, Ю.Г. Арзамасова, Л. Берталанфи, А.Б. Венгерова, Д.Б.

Горохова, Е.П. Губина, Р. Давида, П.У. Кузнецова, А.Н. Миронова, В.И. Никитинского, В.И. Талапиной, А.В. Филатовой, В.Д. Чухвичева, О.В. Шопиной и других.

Теоретико-прикладные вопросы правоприменения, подготовки нормативных правовых актов и их действия проанализированы в работах А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, Р.Алекси, А.И.Бойцова, Н.Н. Вопленко, Н.А. Гущина, А.С. Дугенеца, В.В. Лазарева, Р.Лукича, Ю.М. Козлова, А. Нашица, Н.И. Побежимовой, В.А. Рудковского, Г.Т. Чернобеля, И.Л. Честнова, В.Н. Южакова, Л.Фуллера, Л.С. Явича и др.

В целом, современное состояние правовой науки демонстрирует наличие основополагающих понятий, выявленных проблем правового регулирования, систематизированных видов нормативных правовых актов и обозначенных задач, стоящих перед исполнительной властью в условиях реформирования и цифрового переосмысления механизма управления общественными процессами.

В процессе подготовки диссертационного исследования автор опирался на научные труды предшественников, среди которых выделяются как классические, так и современные работы, освещающие различные аспекты правотворчества. Диссертационное исследование Н.Н. Червякова «Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД РФ)» (2000) и Н.С. Шмакова «Ведомственное правотворчество: понятие и формы» (2006) выполненные в начале 2000-х гг., были посвящены общим вопросам нормотворческой деятельности исполнительной власти. Несмотря на научную значимость, эти работы в настоящее время утратили некоторую актуальности из-за изменения правовой и управленческой среды. Законодательный дисбаланс в своем исследовании «Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика)» рассматривал С.А. Белоусов (2016). Некоторые проблемы толкования нормативных правовых актов гражданского законодательства (от Д. И. Мейера до наших дней) рассматривал Коваль В.Н. (2019).

Анализ законотворчества федеральных органов власти получил развитие в диссертациях Ю.П. Боровиковой «Нормативные правовые акты федеральных

органов исполнительной власти Российской Федерации» (2004), Т.Е. Кучеровой «Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы общей теории» (2006), Ю.А. Соколовой «Правотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти: административно-правовой аспект» (2012) и ряда других исследователей. В то же время вопросы нормотворческой активности органов субъектов РФ изучались в рамках докторских исследований Э.Г. Липатова «Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества» (2009) и Н.С. Соколовой «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование» (2003), а также в кандидатских диссертациях С.А. Кузнецова «Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (2008), В.Н. Лабутиной «Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации» (2006), И.С. Кич «Теоретические проблемы регионального правотворчества: На примере Краснодарского края» (2004) и др. Эти исследования способствовали формированию представлений о взаимодействии различных уровней власти в процессе создания нормативных правовых актов.

Серьезное внимание в работе было уделено анализу иерархии нормативных правовых актов, отражённому в трудах В.А. Толстика «Иерархия источников российского права (2002). Его подход позволил точнее определить юридическое место и функциональную роль актов федеральных органов исполнительной власти в системе источников российского права.

Следует отметить, что наиболее активная фаза диссертационной активности по теме правотворчества совпала с периодом проведения административной реформы. Большая часть работ была подготовлена в 2000-е гг., а значит, нуждается в актуализации с учётом современных вызовов. Из новейших исследований, заслуживающих внимания, выделяется диссертация А.А. Редько «Правовая инициатива в механизме действия современного российского права» (2023), затрагивающая общие вопросы нормотворческой деятельности в условиях современных преобразований.

Современные направления исследований правотворчества всё чаще касаются взаимодействия органов власти субъектов РФ с федеральными органами власти, нормативного сопоставления и анализа нормотворческого процесса. Здесь можно выделить работы Г.В. Хугаева «Современное состояние ведомственного правотворчества» (2018) А.А. Зозули «Правотворческий механизм и ведомственное правотворчество: теоретико-правовой анализ» (2023), И.В. Кузменкина «Ведомственное правотворчество, основные проблемы и коллизии законодательства» (2020), И.В. Бондарчука, О.В. Буткевича, А.В. Руденко, Л.В. Рышковой, И.Ю. Стрельниковой, С.А. Трофимова в их совместном исследовании «Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2022). Вопрос систематизации принципов ведомственного нормотворчества был представлен А.И. Числовым, опирающимся на существующие теоретические модели. П.К. Завьялов «Пределы ведомственного правотворчества» (2023) провёл детальный анализ понятия ведомственного нормативного акта, выделив внутри него как нормативные, так и ненормативные положения, а также указал на степень автономии ведомств при формировании правовых норм в отсутствие прямого регламентирования федеральным законом.

Правотворчество органов исполнительной власти все чаще рассматривается в контексте цифровой трансформации и становления информационного общества. Существенное значение в этой части имеет подход Д.С. Гвоздецкого «Актуальные проблемы цифровизации ведомственного правотворчества и пути их решения» (2023) акцентировавшего внимание на влиянии технологий и цифровых решений на структуру и содержание нормативных правовых актов. А.В. Никулина «Факторы, обуславливающие влияние прав человека на качество ведомственного нормотворчества» (2022), в свою очередь, исследовала нормотворческую деятельность органов власти с точки зрения реализации конституционных прав граждан, рассматривая социальную полезность в качестве ключевого критерия качества ведомственного нормотворчества. Её выводы подчеркивают необходимость обеспечения открытого доступа к правовой информации и риски, связанные с преобладанием ведомственных интересов над общественными.

При этом автор указывает, что чрезмерная надежда на механизмы административного контроля за качеством правотворческой деятельности при игнорировании роли институтов гражданского общества может привести к ограниченности системы обратной связи и снижению адаптивности правового регулирования. Учитывая это, в диссертации обосновывается необходимость интеграции современных методологических подходов с учётом цифровых вызовов и расширения институциональной ответственности за результаты нормотворчества.

#### **Методологическая основа диссертационного исследования.**

Исследование основывается на сочетании общенаучных и специальных методов, интегрированных в рамках системного подхода и диалектической методологии. Системное восприятие правотворчества федеральных органов исполнительной власти позволяет рассматривать их компетенцию как компонент правовой системы, взаимодействующий с управленческими механизмами и социальными ожиданиями. Такой подход позволил выявить взаимозависимость между нормативной деятельностью, институтами государственного управления и общественными потребностями.

Диалектическая основа исследования обеспечила рассмотрение правотворчества как процесса, подверженного внутренним противоречиям, изменениям и развитию. Это позволило не только зафиксировать устойчивые тенденции в деятельности органов исполнительной власти, но и определить векторы возможных изменений и модернизации.

Применение специальных методов. Формально-юридический метод был использован для анализа структуры и содержания нормативных правовых актов, регулирующих правотворческую компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Такой анализ позволил выявить существующие противоречия и правовые пробелы, влияющие на целостность нормативной правовой базы.

Сравнительно-правовой метод применялся при сопоставлении систем правообразования и нормотворчества, действующих на разных уровнях власти, а

также при анализе зарубежного опыта. Это обеспечило возможность адаптации эффективных моделей к условиям российской правовой системы, а также выявление особенностей взаимодействия ведомств с иными субъектами правотворческого процесса.

**Нормативную правовую основу диссертационного исследования** составили нормативные правовые акты, регулирующие деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также муниципалитетов. Особое внимание было уделено Конституции РФ, федеральным конституционным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и ведомственным нормативным актам. Эти источники определяют структуру правотворческой системы, регулируют порядок издания нормативных правовых актов и определяют границы правотворческих полномочий.

Исследование ориентировано на выявление нормативных несоответствий, ограничений и правовых противоречий, с целью последующего формирования предложений по оптимизации правового регулирования на уровне органов федеральной и региональной власти.

**Эмпирическая составляющая** основана на анализе практической деятельности федеральных органов в сфере правотворчества и правоприменения. Основными источниками стали нормативные правовые акты, принятые в период 2000–2025 гг. Государственной Думой, Правительством РФ и органами исполнительной власти и размещённые на официальном портале [publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru).

Для оценки результативности нормотворческой деятельности проанализированы отчёты Министерства юстиции РФ и государственных органов субъектов Федерации, включающие сведения о мониторинге правоприменения и состоянии законодательства в регионах. Эти документы позволили оценить эффективность подзаконного регулирования с учётом региональной специфики.

Эмпирическая база исследования сформирована в том числе на основе материалов парламентских слушаний и заседаний профильных комитетов Госдумы, прежде всего комитета по конституционному законодательству и

государственному строительству. Стенограммы обсуждений послужили эмпирической основой (доступные на [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru)) для выявления актуальных проблем правотворческой деятельности и формулирования перспектив её развития.

Существенный вклад в исследование вносят статистические данные по судебным делам, связанным с оспариванием нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов. Информация с ресурсов Верховного Суда РФ и арбитражных судов позволила провести анализ правоприменительной практики, связанной с признанием актов недействующими, а также оценить соответствие этих актов требованиям федерального законодательства.

Теоретические положения диссертации подкреплены конкретными примерами из правоприменительной практики, в том числе случаями, не ограничивающимися только действующими нормативными правовыми актами. Это обеспечило более широкую и содержательную оценку процесса правотворчества, его качества и направлений совершенствования.

**Научная новизна** настоящего диссертационного исследования выражается в формировании авторского научного подхода к осмыслению и совершенствованию правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, выходящего за пределы традиционных теоретических рамок.

Автором предлагается модель концепции, которая включает правовые и организационные аспекты правотворчества и его регулирования и уделяет особое внимание ее эффективности, адаптации к нынешним условиям в области цифрового управления. В исследовании предлагается обновленный подход к толкованию правовых и нормативных правовых актов в контексте деятельности федеральных органов исполнительной власти. В отличие от установленных определений предлагается основное внимание уделяется качеству регулирования и минимизации коррупционных рисков, что обеспечивает теоретическую основу для создания более устойчивого подзаконного регулирования. Особое внимание уделяется разработке механизма контроля за правовой деятельностью экспертов

при подготовке нормативных правовых актов, участии в оценке регулирующего воздействия и т.д. В предлагаемой автором модели учитываются характеристики цифровой адаптации и необходимость ее структурного взаимодействия с специалистами.

Это позволило отразить специфику работы исполнительных органов в новых условиях и усилить прикладную направленность диссертационного исследования.

Значимым вкладом является обоснование необходимости переосмысления терминологии, связанной с ведомственными нормативными правовыми актами. Предложен подход, ориентированный на устранение неопределённости в юридической силе и сфере действия нормативных правовых актов, что позволяет выстраивать иерархически последовательную систему правового регулирования и обеспечивает её логическую целостность.

Автором представлена концептуально новая система правотворческого планирования, включающая модели комплексной нормотворческой деятельности, ориентированные на достижение качества и эффективности регулирования. Исследование выходит за пределы частных рекомендаций, предлагая структурированный подход, применимый в рамках государственной правовой политики.

Разработан алгоритм анализа подзаконных актов на предмет выявления дублирования полномочий, внутренней противоречивости и коррупциогенных факторов. Выявленная взаимосвязь между реализацией полномочий федеральных и региональных органов стала основой для практических рекомендаций, направленных на упрощение процедур подготовки и принятия нормативных правовых актов, а также их унификацию в рамках единых процедурных стандартов.

Таким образом, научная новизна выражается в создании теоретически и методологически обоснованной концепции, ориентированной на практическое улучшение правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в современных условиях.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1.В диссертации правотворчество федеральных органов исполнительной

власти рассматривается через категорию «сфера правового регулирования», интерпретируемую как совокупность общественных отношений, подлежащих воздействию правовых норм. Исходная предпосылка заключается в том, что первичное определение такой сферы осуществляется на уровне федерального законодательства, а последующая конкретизация реализуется средствами подзаконного нормотворчества. В то же время автором обосновано, что случаи выхода исполнительной власти за пределы допустимой детализации - в частности, при установлении новых прав и обязанностей – ведет к ослаблению принципа законности и требуют пересмотра существующих концепций компетенции исполнительных органов в правотворческой сфере.

2. Исследование исходит из диалектического понимания правотворчества как процесса, сочетающего в себе объективную потребность в профессионально обоснованном регулировании и субъективную возможность учёта ведомственных интересов. Такая двойственная природа требует баланса, достигаемого через эффективные механизмы контроля, направленные на сдерживание одностороннего ведомственного влияния и обеспечение целесообразности правового регулирования.

3. Нормативный правовой акт является ключевым структурно-функциональным элементом правовой системы, посредством которого государство осуществляет целенаправленное воздействие на общественные отношения. Установлено, что существующие классификации не обеспечивают необходимой точности в определении правового характера актов. В связи с этим автор предлагает систему дифференциации нормативных, ненормативных и квазиправовых актов, основанную на комплексной оценке их юридической силы, степени формализации, обязательности исполнения и функционального предназначения. Такая модель помогает согласовать практику и устранять неопределенность в правоприменительной деятельности.

4. Критическая оценка термина «ведомственный нормативный правовой акт» показывает, что его использование в юридической науке и практике не отвечает требованиям системности и иерархичности, что способствует расширительному

истолкованию полномочий исполнительной власти. В работе обосновывается необходимость пересмотра терминологии подзаконного нормотворчества с учётом юридической природы актов и их функционального предназначения. Предлагается использовать формулу «нормативные правовые акты федерального органа власти» для более точного отражения их места в системе источников права.

5. Установлено, что действующее разграничение полномочий между федеральными и региональными исполнительными органами страдает от концептуальной неопределённости. Отсутствие чётких методологических ориентиров в интерпретации норм Конституции и федерального законодательства порождает коллизии и снижает эффективность управленческого взаимодействия. В исследовании выдвинут комплексный подход, предполагающий формализацию критериев разграничения компетенции, унификацию понятий и создание инструментов, обеспечивающих правовую определённость в вертикали исполнительной власти.

6. Правовое регулирование исполнительных органов при разработке нормативных актов нуждается в усиленном мониторинге. Недостаточная регламентация административного усмотрения на законодательном уровне подрывает юридические гарантии граждан, порождая неопределённость правового пространства.

Актуальным представляется внедрение комплекса мер по сдерживанию избыточной передачи нормотворческих полномочий. Первостепенное значение приобретает закрепление четких дефиниций юридических терминов. Базовые принципы регулирования целесообразно зафиксировать в ключевых нормативных правовых актах, регламентирующих функционирование властных структур.

Эффективность предложенных изменений обеспечивается расширением судебного надзора за правотворческой деятельностью. Параллельное внедрение антикоррупционных механизмов позволит сформировать многоуровневую систему контроля правотворческого процесса. Предлагаемые нововведения направлены на укрепление законности административного регулирования.

7. В ходе анализа выявлено, что неразработанность понятий «вид» и «форма»

нормативного правового акта препятствует правоприменению и провоцирует фрагментарность в региональной правотворческой практике. Данная неопределённость снижает согласованность правовой системы и ослабляет управленческую эффективность. Автор предлагает теоретическую конструкцию, при которой вид акта определяется через его функциональное назначение, а форма - как способ юридического оформления, соответствующий полномочиям органа и установленной процедуре. Это различие позволяет устранить терминологическую и процедурную неопределённость, одновременно укрепляя структурную целостность правового регулирования.

8. В рамках диссертационного исследования разработана унифицированная классификация нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, а также предложена система мониторинга правотворческой деятельности и механизм планирования правотворческих мероприятий. Эти подходы направлены на достижение большей согласованности, предсказуемости и результативности в сфере нормативного регулирования. Исследование показывает, что преодоление фрагментарности, реактивности и слабой адаптивности правовой системы возможно только при условии внедрения модели комплексного правотворческого планирования. Такая модель ориентирована не на постфактум-реагирование, а на упреждающее определение правовых потребностей, с учётом анализа правоприменения, проектирования нормативных решений, их экспертизы, внедрения с обязательным общественным информированием, оценки эффективности и внесения корректив. Особое внимание уделено разработке инструментов прогнозирования правотворческих рисков, а также методологическому обоснованию категории «правотворческая потребность», как основания для запуска правотворческого цикла.

**Теоретическая значимость работы** заключается в развитии доктрины правотворчества применительно к специфике деятельности федеральных исполнительных органов власти. Выявлены особенности их участия в формировании нормативной среды, раскрыта роль в структурировании законодательства и обозначены современные тенденции, на которые могут

опираться будущие исследования. Концептуальные положения, представленные в работе, имеют значение для уточнения полномочий, процедур, этапов и структуры правотворчества органов власти, а также могут быть включены в содержание учебных дисциплин, посвящённых теории государства и права, конституционному праву и административно-правовым механизмам регулирования. Это способствует формированию у студентов системного понимания закономерностей развития российской правовой системы, включая специфику делегированного правотворчества и актуальные механизмы повышения результативности исполнительной власти.

**Практическая значимость диссертации** проявляется в применимости разработанных положений при разработке и корректировке нормативных правовых актов, а также при формировании критериев и методик оценки регулирующего воздействия. Полученные результаты используются в деятельности Государственной Думы, в частности при разработке проекта федерального закона о внесении изменений в законодательство об образовании. Положения диссертации интегрированы в образовательные программы юридической подготовки различных уровней, а также внедрены в учебный процесс Образовательного союза.

**Достоверность и апробация результатов исследования.** Достоверность выводов подтверждается обсуждением результатов на заседании кафедры теории и истории права и государства Российского Нового Университета, где работа была рекомендована к защите. Основные идеи нашли отражение в двенадцати научных публикациях, из которых семь размещены в рецензируемых изданиях, включённых в перечень ВАК при Минобрнауки России. **Научные положения** докладывались на ряде авторитетных научных мероприятий:

Первая Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы организации проведения независимой антикоррупционной экспертизы» (Москва, 2 апреля 2012 г.).

Новосибирский международный юридический форум «Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права» (Новосибирск, 27-28 мая 2021 г.).

XXXIII международная научная конференция «О вопросах ответственности при работе с информацией» (Казань, май 2024 г.).

Форум «Практико–ориентированная наука: ОАЭ – Россия - Индия» «Эволюция нормотворчества исполнительной власти: сравнительные перспективы и институциональная динамика» (Международный университет, 05 июня 2024 г.).

Научных статьях и иных публикациях.

«Система нормативных правовых актов субъекта РФ как элемент управления».

«Проблемы в правовом регулировании в сфере юстиции».

«Ответственность за нарушение в сфере работы с информацией».

«Правообразование и правотворчество в РФ: проблемы соотношения».

«Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права».

«Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом, понятие, характеристика, внедрение».

Учебном пособии «Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубеж: характеристика, особенности, виды».

Монографии «Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты».

Выводы и основные положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс «Обрсоюза (Образовательного союза), в правотворческую деятельность аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа, НОУ ВПО «Современный Международный Университет», Кыргызско-Узбекский Международный университет имени Батыралы Садыкова (Кыргызстан), а также в работу Администрации муниципального округа Алексеевский в Москве.

в законотворческий процесс Госдумы посредством разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросу правового регулирования деятельности центров открытого образования.

Использование разработок отмечено в правотворчестве Чукотского института развития образования и нашло отражение в ряде публикаций, включая статью П.Б. Петухова в «Вестнике Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета» и статью О.В. Алдакимовой и Е.В. Волобуевой в «Известиях ВГПУ».

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### **§1. Понятие, правовая природа правотворчества, её виды**

Правотворческая деятельность органов исполнительной власти представляет собой один из ключевых механизмов реализации государственной политики и достижения стратегических целей управления. Посредством разработки нормативных правовых актов осуществляется упорядочивание общественных отношений, что делает данную деятельность неотъемлемым элементом действующей правовой системы. Современный этап развития общества, характеризующийся цифровизацией, трансформацией социальных институтов и усилением глобальной взаимосвязанности, придаёт правотворчеству особую значимость.

Сущность правотворчества подлежит рассмотрению с разных научных позиций, каждая из которых раскрывает отдельные аспекты данного явления. Формально-правовая концепция акцентирует внимание на структурированном процессе создания нормативных правовых актов, ориентированном на соблюдение установленных норм, процедур и правовых стандартов. В противоположность этому, социологический подход фокусируется на общественной значимости правотворчества, рассматривая его как средство реагирования на актуальные потребности общества и способ разрешения возникающих социальных противоречий. Здесь правотворческий процесс воспринимается не как автономная юридическая деятельность, а как форма взаимодействия между государством и обществом, выражающая доминирующие ценности и ожидания гражданского сообщества.

Сопоставление двух подходов позволяет прийти к выводу о необходимости комплексного понимания правотворчества, охватывающего как нормативно-процедурные, так и социокультурные характеристики. В этом контексте мнение

Т.В. Кривчиковой, которая интерпретирует сущность как категорию, выражающую внутреннюю взаимосвязь и целостность предмета, подчёркивает важность многоаспектного анализа правотворческого механизма, в котором правовые, политические и общественные элементы образуют единое целое.

Правотворчество реализуется в логической последовательности, предполагающей прохождение определённых стадий, каждая из которых включает конкретные процедуры. Процессуальная организация правотворчества гарантирует его предсказуемость, легитимность и соответствие принципу юридической определенности. Структура этапов правотворческого процесса охватывает подготовку проекта, обсуждение, утверждение, официальное опубликование и последующее правоприменение. Как справедливо отмечается в теоретико-правовой литературе, процесс носит родовой характер, тогда как процедуры правотворчества выступают его видовыми проявлениями, конкретизирующими содержание каждого этапа.

Процедурная регламентация необходима не только для соблюдения принципов законности, но и для обеспечения прозрачности нормотворческой деятельности, доверия к институтам власти и практической эффективности принимаемых решений. Только при соблюдении последовательных и открытых процедур возможно гарантировать, что содержание новых нормативных правовых актов будет соответствовать общественным интересам и обеспечивать устойчивость правопорядка<sup>7</sup>.

Федеральные органы исполнительной власти играют ведущую роль в правотворческом процессе, формируя нормативные проекты, реализуемые в рамках их компетенции. Минюст России, выполняя функции правовой экспертизы и методического сопровождения, участвует в разработке проектов нормативных правовых актов, однако не обладает правом их внесения. Законодательная инициатива закреплена за ограниченным кругом субъектов, включая Президента

---

<sup>7</sup> Садохина Н. Е. Процесс создания норм как форма юридического процесса // ПРАВО: история и современность. - 2020. - № 1(10). - С. 23–24.

РФ, Правительство, депутатов Госдумы, членов Совета Федерации, законодательные органы субъектов РФ, а также Конституционный и Верховный суды, в пределах их полномочий.

Вопрос о пределах круга субъектов законодательной инициативы поднимается в научных трудах, в частности, в исследовании И.Е. Ситниковой<sup>8</sup>, где указывается на ограниченность действующего механизма. Анализ позволяет сделать вывод, что существующее регулирование не полностью учитывает роль органов исполнительной власти в инициировании правовых преобразований, что требует последующей корректировки и нормативного переосмысления. Расширение участия исполнительно-распорядительных органов в инициировании законодательных изменений может способствовать усилению эффективности правотворческого процесса и учёту управленческой специфики при формировании правовых норм.

Ограниченность круга субъектов, наделённых правом законодательной инициативы, неизбежно порождает проблему недостаточного представительства интересов отдельных социальных групп, профессиональных сообществ и институтов гражданского общества в процессе формирования нормативной правовой базы. Такая правовая конструкция снижает открытость законодательного процесса и ограничивает возможности для учёта многообразия общественных позиций.

Существует объективная необходимость институционализации механизмов, обеспечивающих участие более широкого круга заинтересованных сторон в разработке нормативных правовых актов.

Создание более инклюзивной нормативно-правовой среды требует укрепления каналов взаимодействия между исполнительными органами власти и гражданским обществом, включая развитие общественных дискуссий, консультативных процедур, дополнительных (альтернативных) институтов для

---

<sup>8</sup> Ситникова И. Е. Институт народной инициативы в российском законодательстве // Трибуна молодого ученого. - 2010. - Вып. 2 (15). - С. 88–89.

независимого экспертного и правового мониторинга, а также развития и развития такой практики, обеспечит легитимность процесса отправления правосудия и развития и укрепит доверие к решениям федеральных и региональных органов власти.

При анализе этого вопроса важно изучить причины формирования правовой компетенции исполнительных органов путем изучения исторических этапов их эволюции. Этот подход позволит проанализировать характер изменения роли исполнительной власти в правовой системе государства и выявить сохраняющиеся тенденции и факторы, влияющие на нынешнее правовое положение страны.

В ходе анализа взаимодействия между исполнительными и законодательными органами, судебными органами и государственными учреждениями были выявлены пути согласования интересов различных субъектов в процессе разработки нормативных правовых актов и практических возможностей обеспечения прозрачности и открытости в процессе принятия решений по вопросам правового регулирования.

Необходимо исследовать, какие юридико-процедурные и организационные механизмы использовались для согласования позиций, как обеспечивалась прозрачность при подготовке проектов нормативных правовых актов и какие формы участия граждан реализовывались на разных этапах правотворчества. Практика применения законов, разработанных с участием исполнительной власти, также представляет интерес - как с точки зрения эффективности их реализации, так и с позиции последующей правовой корректировки. Анализ возникавших при этом трудностей и способов их преодоления позволяет оценить не только качество норм, но и степень их соответствия общественным и экономическим реалиям.

Понимание трансформации правотворческой функции исполнительной власти в ретроспективе особенно важно в контексте реформ XIX века, ставших основой для институционального оформления этой функции. Кодификационные процессы, начавшиеся в Европе, оказали значительное влияние на формирование теории правотворчества. В частности, Французский гражданский кодекс 1804 г. и реформы в германском праве стимулировали развитие представлений о

нормотворчестве как о системной государственной деятельности. Эти процессы способствовали выделению правотворчества в самостоятельный предмет научного исследования, что в дальнейшем повлияло на концептуализацию соответствующих функций исполнительной власти.

В России процессы институционализации правотворческой компетенции органов исполнительной власти активизировались в эпоху реформ Александра II. Создание министерств и передача им права на издание нормативных правовых актов означали серьёзный сдвиг в структуре государственного управления.

Исполнительная власть стал не только реализовывать законы, но и активно участвовать в формировании их содержания, что обусловлено необходимостью модернизации системы управления и поиска эффективных моделей бюрократической организации.

Л.В. Сморгун<sup>9</sup> отмечал, что реформаторская модель российского государства основана на концепции результативного управления, которая ориентирована на достижение конкретных целей и правовых эффектов.

Таким образом, историческое развитие правотворческой функции исполнительной власти демонстрирует устойчивую тенденцию к расширению её нормативных полномочий и активному участию в формировании правовой политики государства. Осмысление этого опыта позволяет не только точнее определить современное место исполнительной власти в правотворческом механизме, но и сформулировать практические рекомендации по повышению эффективности, открытости и сбалансированности нормотворческой деятельности.

Исторические события XX века, включая Октябрьскую революцию 1917 г. и принятие Конституции СССР 1936 г., радикально трансформировали правовую архитектуру страны, сформировав модель централизованного нормотворчества, в которой исполнительная власть получила доминирующую роль. Именно в этот период заложены основы вертикально выстроенной системы правового

---

<sup>9</sup> Сморгун Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд. С.-Петербур ун-та, 2012. 362 с.

регулирования, где принятие нормативных решений стало неотъемлемым механизмом государственной политики. Такая модель усилила влияние исполнительной власти в области законотворчества и способствовала формированию принципов правотворчества, основанных на иерархии и централизованном управлении.

Дальнейшее развитие правотворческой деятельности происходило параллельно с трансформацией социально-экономических условий. Как подчёркивает Д.А. Пашенцев<sup>10</sup>, современные процессы характеризуются не только динамикой изменений в сфере регулирования, но и значительной подвижностью внутри самой правовой системы, требующей адаптации форм и методов правотворчества. В этих условиях деятельность федеральных органов исполнительной власти приобретает особую значимость как структурного элемента правовой системы Российской Федерации.

Правотворческий процесс в современной России основан на Конституции РФ, федеральных законах и подзаконных актах, объединённых в иерархически выстроенную правовую конструкцию. Органы исполнительной власти, функции и полномочия которых регламентируются системой нормативных правовых актов, обеспечивают реализацию законодательства и разрабатывают нормативные правовые акты, направленные на конкретизацию законодательных положений. Одним из ключевых документов, закрепляющих нормативную самостоятельность федеральных министерств, является Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21. Этот правовой акт наделяет министерства правом самостоятельно

---

<sup>10</sup> Пашенцев Д.А., Залоило М.В., Иванюк О.А., Головина А.А. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений : монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. - Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. - 234 с. - (Научная мысль). 54 См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 05.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

определять нормативное регулирование в пределах своей компетенции, тем самым институционализируя их правотворческий статус<sup>11</sup>.

Министерства выступают ключевыми субъектами, формирующими архитектуру правового регулирования профильных направлений. Министерская компетенция включает разработку нормативных правил, установление процедур, обеспечение практической реализации конституционных положений через подзаконные нормативные правовые акты. Федеральные агентства в рамках делегированных полномочий разрабатывают нормативные правовые акты, регламентирующие права, обязанности субъектов правоотношений, меры ответственности, механизмы правореализации и то, если им это право предоставлено нормативными правовыми актами (указами, постановлениями правительства)<sup>12</sup>.

Разграничение компетенций между законодательной и исполнительной властью обеспечивает стабильность правового регулирования. Законодательство закрепляет базовые нормы, избегая перегруженности изменчивыми элементами. Конкретизация правовых механизмов происходит на уровне исполнительных органов, поддерживая актуальность регулирования при сохранении нормативной устойчивости.

Современное правотворчество развивается как обоснованный механизм, обеспечивающий баланс законодательной стабильности и регуляторной гибкости с учетом социальных изменений. Нормотворческая деятельность реализуется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Муниципальные органы адаптируют правовые акты под локальные условия, интегрируясь в национальную правовую систему<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (утратил силу) // Президент России: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45111> (дата обращения: 19.07.2024).

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1315 №О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 37. – Ст. 4181. (ред. от 26.05.2022)

<sup>13</sup> Багаутдинова Ю. Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2009. 170 с.

Многоуровневая структура правотворчества позволяет учитывать территориальную, демографическую, административную специфику России. Актуальной проблемой остается несогласованность нормативных правовых актов, порождающая правовую неопределенность. Инициированные в 2022 г. меры<sup>14</sup> направлены на расширение общественного участия в правотворчестве, повышение прозрачности нормотворческих процедур.

Современная доктрина рассматривает правотворчество как процесс создания эффективных правовых норм, требующий глубокого анализа общественных потребностей, юридических принципов, управленческих целей<sup>15</sup>.

Многоуровневая структура правотворчества позволяет учитывать территориальную, демографическую, административную специфику России. Актуальной проблемой остается несогласованность нормативных правовых актов, порождающая правовую неопределенность.

Акцент на вовлечении общества в процесс формирования правовых норм способствует более сбалансированному и результативному развитию правовой системы. Разнообразие оснований для классификации правотворческой деятельности позволяет глубже понять её особенности и структуру. Один из ключевых подходов основан на разграничении субъектов, осуществляющих данную деятельность. В рамках этого подхода выделяют государственную и негосударственную составляющие. Первая реализуется исключительно органами, обладающими соответствующими юридическими полномочиями. Вторая охватывает участие профессиональных сообществ, общественных объединений и иных структур, уполномоченных вносить вклад в формирование нормативных положений. Широкий круг участников, вовлеченных в этот процесс, обеспечивает многообразие правовых позиций и способствует учету интересов различных социальных слоев, что предотвращает односторонний подход при разработке норм.

---

<sup>14</sup> Открытость государства в России – 2022: аналитический доклад. – 2022. – URL: [ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2022.pdf](https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2022.pdf) (дата обращения: 26.02.2025). – Текст: электронный.

<sup>15</sup> Никулин М. И. Механизм правотворческого процесса: основные стадии и динамика развития // Вестник науки и образования. 2023. № 1-1 (132). С. 66-69.

С точки зрения правовой формы выделяют законодательно закрепленные нормы, а также нормы правотворчества, содержащиеся в подзаконных актах, которые регулируют более узкие аспекты правового регулирования. Законодательная инициатива предполагает сложную процедуру с обсуждением и голосованием, тогда как акты подзаконного уровня могут приниматься в ускоренном порядке, обеспечивая оперативное реагирование на изменяющиеся условия. Эти различия позволяют правовой системе функционировать как на стратегическом, так и на тактическом уровнях: основополагающие нормы закладывают фундамент, а подзаконные акты обеспечивают гибкость и точное регулирование отдельных общественных сфер. Такая структура правотворчества обеспечивает адаптацию правового поля к меняющейся социальной действительности и формирует механизм, способный удовлетворять актуальные запросы общества, способствуя его устойчивому развитию.

Разнообразие подходов к созданию норм, обусловленное как различием мнений, так и изменяющимися социальными реалиями, служит основой для формирования правового пространства, отражающего потребности общества и поддерживающего его развитие.

В то же время правотворческая практика сопряжена с рядом проблемных аспектов. Речь идет о случаях, когда нормативные правовые акты начинают действовать вне пределов отведенной им компетенции. Несмотря на то, что подобные явления нередко рассматриваются как системные, их природа не всегда носит постоянный характер. Если допущенное превышение устраняется в сжатые сроки и связано с технической ошибкой, речь идет скорее о частном случае, а не о серьезной системной проблеме.

В процессе разработки подзаконных нормативных правовых актов органы исполнительной власти зачастую вынуждены уточнять и детализировать законодательные положения, из-за чего возможно возникновение расхождений в интерпретации закрепленных положений. Подобные интерпретации не всегда укладываются в рамки первоначального замысла, однако они являются следствием стремления к более точному нормативному регулированию.

Расширение предмета регулирования порой продиктовано изменениями в экономике, социальной сфере или научно-техническим прогрессом. Подобные факторы часто невозможно учесть при подготовке первичного нормативного правового акта. Следовательно, внешние обстоятельства, возникшие уже после его принятия, могут потребовать внесения изменений в нормативные правовые акты, влияя на объем регулируемых отношений.

Следует подчеркнуть и недостатки, сопровождающие разработку нормативных правовых актов, создаваемых на уровне отдельных государственных структур. В последнее время наблюдается тенденция к отказу от термина «ведомственные» в применении к таким нормативным правовым актам. Это связано с тем, что акты, издаваемые отдельными министерствами, нередко вызывают сомнения в части соответствия закону и соблюдения прав граждан. Отказ от устоявшегося обозначения акцентирует необходимость приведения подобных актов в соответствие с общими правовыми стандартами, а также усиления их открытости и подотчетности<sup>16</sup>.

Правотворческий процесс охватывает различные уровни государственного и общественного управления, отражая как территориальный охват норм, так и степень их влияния. С учетом масштабов действия нормативных правовых актов правотворчество подразделяется на общенациональное, субъектовое и локальное. В исследовательском контексте, направленном на совершенствование правотворческого механизма, особое значение приобретает разграничение между федеральным, региональным и муниципальным уровнями правотворчества.

Федеральный уровень обеспечивает нормативное единство страны, устанавливая ключевые принципы, регулирующие базовые общественные отношения. Широкая сфера охвата федеральных актов охватывает вопросы общегосударственной значимости, закладывая основу правовой стабильности. Региональный компонент, в свою очередь, ориентирован на учёт индивидуальных

---

<sup>16</sup> Одинокова Е. Ю. Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы систематизации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2. С. 29-30.

характеристик субъектов РФ. Он позволяет корректировать положения нормативных правовых актов в соответствии с социально-экономическими, этнокультурными и иными региональными особенностями, обеспечивая необходимую гибкость в рамках единого правового поля. Особенно в условиях федеративного устройства, значимость регионального правотворчества проявляется в умении поддерживать баланс между целостностью законодательства и автономией субъектов.

Нормотворческая деятельность муниципального уровня реализуется посредством работы местных органов самоуправления, включающих корпоративные объединения, территориальные сообщества. Локальное правотворчество фокусируется на практических вопросах жизнеобеспечения населения конкретных территориальных образований.

Привлечение граждан к разработке местных нормативных правовых актов активизирует правовое сознание, формирует устойчивые каналы взаимодействия между населением, управленческими структурами. Интеграция федеральных, региональных, муниципальных регуляторных механизмов создает сбалансированную систему правового регулирования, сочетающую универсальные стандарты со специфическими подходами.

Многоуровневая архитектура нормотворчества обеспечивает гибкость правовой системы, позволяет учитывать локальные особенности, повышает эффективность регуляторных механизмов. Муниципальное правотворчество выступает связующим звеном между государственным регулированием, потребностями местных сообществ<sup>17</sup>.

Правотворческая деятельность классифицируется также в зависимости от институционального происхождения норм. Законодательство формируется органами государственной власти, обладающими полномочиями по принятию нормативных правовых актов, юридическая сила которых определяется их

---

<sup>17</sup> Ущাপовская М.О., Никодимов И.Ю. Теория государства и права. – М: Дашков и Ко, 2019. – С. 61.

компетенцией. К примеру, акты, исходящие от парламента, обладают высшей юридической силой в пределах правового поля.

Санкционированное правотворчество представляет собой разновидность деятельности, при которой государство уполномочивает отдельных должностных лиц, таких как министры или главы ведомств, на издание нормативных правовых актов в пределах своей компетенции. Результатом подобной практики являются различные инструкции и положения, направленные на реализацию действующего законодательства.

Значимую форму представляет собой референдум, посредством которого народ выражает волю по ключевым вопросам, что отражает форму прямой демократии. Кроме того, существует негативная разновидность правотворческой функции, связанная с аннулированием ранее действовавших норм, признанных противоречащими Конституции.

Особое место занимает чрезвычайная правотворческая практика, необходимая в условиях нестабильности или угроз, когда требуется оперативное правовое реагирование на нештатные ситуации. В таких обстоятельствах разрабатываются акты, регулирующие отношения в условиях кризиса, катастроф или иных форс-мажорных обстоятельств.

Договорный формат представляет собой нормативную деятельность, в которой акты создаются на основе согласования между государственными структурами. Такой механизм применяется, например, при заключении межгосударственных или межрегиональных соглашений, имеющих нормативную силу.

Классификация правотворчества осуществляется и по иным основаниям. Одним из них является субъект, обладающий правом на издание нормативных правовых актов. Это могут быть как государственные органы, так и иные субъекты, обладающие законодательной инициативой и соответствующей компетенцией.

Дополнительным основанием для классификации служат параметры, связанные с процедурой подготовки и вступления в силу актов, включая последовательность шагов, перечень участников, их обязанности и полномочия.

Кроме того, важным является разграничение по типу создаваемых актов - каждая категория нормативных правовых актов формируется с учетом структуры и задач соответствующего органа<sup>18</sup>.

Согласно классификации, предложенной А.П. Альбовым и С.В. Николюкиной, правотворческая деятельность может осуществляться различными субъектами. Среди них - граждане, участвующие в референдумах; государственные органы, включая парламент, правительство и подведомственные учреждения; должностные лица, обладающие индивидуальными полномочиями; местные органы власти; корпоративные образования; а также общественные объединения — профсоюзы, политические партии и т.п.<sup>19</sup>.

Одной из приоритетных задач исполнительной ветви власти остается подготовка проектов нормативных правовых актов, инициирование новых правовых положений и внесение изменений в действующие. Участие в законотворческом процессе происходит в тесном взаимодействии с законодательными органами. Как отмечает А.А. Маторин, исполнительные структуры обязаны осуществлять правотворческую деятельность строго в рамках, определённых законом, без превышения своих полномочий. В случае, если федеральный закон устанавливает определенные нормы для регулирования деятельности организаций, исполнительные органы должны разрабатывать подзаконные акты, направленные на конкретизацию механизмов исполнения этих норм<sup>20</sup>.

Для обеспечения системности в деятельности федеральных исполнительных органов важна чёткая классификация правотворческих действий. Применение таких критериев, как функциональная направленность, субъектный состав и

---

<sup>18</sup> Теория государства и права: учебник / У.Э. Батлер, З.Ш. Гафуров, Г.И. Денисов и др.; под общ. ред. О.В. Мартышина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2023. – С. 318.

<sup>19</sup> Правотворчество: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.П. Альбова и С.В. Николюкина. М.: Издательство Юрайт, 2016. 254 с.

<sup>20</sup> Маторин А. А. Правотворчество органов исполнительной власти: понятие и правовая сущность // Вестник НИБ. 2017. № 28. С. 303.

правовой статус актов, способствует упорядочиванию процесса и позволяет точнее оценивать его эффективность и соответствие целям правового регулирования.

В рамках функционального подхода к классификации правотворчества основное внимание уделяется целепологанию и задачам, реализуемым в процессе формирования нормативных предписаний. Субъектный критерий раскрывает состав участников, наделённых правом законодательной инициативы, а нормативный - отражает специфику нормативных правовых актов, формируемых в рамках данной деятельности. Применение этих параметров позволяет не только структурировать процесс нормотворчества, но и глубже понять его внутренние закономерности, что имеет значимость как в научной плоскости, так и в аспектах прикладной правовой практики.

По мнению Т.В. Кривчиковой, государственное управление в узком смысле толкуется как организующая деятельность, направленная на реализацию задач и функций исполнительной власти. Исходя из этого, системное понимание классификационных критериев правотворчества становится важнейшим условием повышения эффективности административного регулирования и выполнения задач, возложенных на органы исполнительной власти<sup>21</sup>. Тем не менее, несмотря на признанную значимость классификационного инструментария, на практике его применение сопряжено с рядом методологических и юридико-технических сложностей. Одной из основных проблем остаётся отсутствие общепринятых стандартов в типологии правотворческой деятельности, что порождает неопределённость при правовом толковании и создает риски для последовательности правоприменения. Постоянное обновление законодательства и изменение контекста правоприменения требуют регулярной корректировки применяемых критериев. Это, в свою очередь, вызывает трудности у исследователей и практиков, вынужденных оперативно адаптироваться к новым условиям.

---

<sup>21</sup> Кривчикова Т. В. Природа государственного управления // Российское правоведение. 2007. Вып. 7. С. 6 .

Дополнительную сложность представляет необходимость выработки таких критериев, которые учитывали бы специфику отдельных правовых отраслей. Эта задача выходит за рамки исключительно юридического анализа и требует привлечения междисциплинарных подходов, опирающихся на политологические, социологические и управленческие концепции.

Методологический инструментарий исследования правотворческой деятельности включает разнообразные научные подходы, раскрывающие различные грани изучаемого явления. Историко-правовой анализ правотворчества демонстрирует трансформацию нормообразующих механизмов, выявляет закономерности развития. Сравнительно-правовой метод обеспечивает изучение правотворческих моделей разных правовых систем, определяет универсальные характеристики, специфические черты.

Исследование целеполагания правотворческого процесса позволяет оценить эффективность нормотворческой деятельности, соответствие общественным запросам. Узкое толкование позволяет рассматривать правотворчество как процесс создания правовых норм. Расширенное - охватывает комплекс интеллектуальных, организационных, управленческих мероприятий, трансформирующих правовые концепции в действенные регуляторные инструменты.

Многоаспектный анализ правотворческой деятельности формирует научную основу совершенствования нормативных механизмов, повышения качества правового регулирования общественных отношений<sup>22</sup>.

Разнообразие теоретических подходов к анализу правотворчества позволяет сформировать целостное представление о его природе, структуре и функционировании. В практической плоскости деятельность по созданию правовых норм обычно делится на два взаимосвязанных направления: принятие нормативных правовых актов законодательными органами и разработка подзаконных нормативных правовых актов другими органами государственной власти. Законотворческий процесс включает в себя разработку законов,

---

<sup>22</sup> Никулин М. И. Механизм правотворческого процесса... С. 67.

формирующих основу правовой системы. В то время как нормотворческая деятельность обеспечивает разработку правовых предписаний, конкретизирующих содержание законов и направленных на их реализацию.

Такое разграничение способствует ясности правовой архитектуры, снижает вероятность дублирования норм и правовых коллизий. К примеру, федеральные органы применяют подзаконное регулирование для быстрого реагирования на узкопрофильные задачи в пределах своей компетенции. Это подтверждает актуальность и прикладную значимость классификационного подхода к анализу правотворчества. В работах М.Б. Румянцева и П.О. Милова<sup>23</sup> подчёркивается связь между терминами «правотворчество» и «нормотворчество», используемыми в юридической науке, что позволяет глубже осмыслить механизмы формирования нормативного пространства.

Функционирование системы публичной власти предполагает согласованное участие различных уровней в процессе правовой детализации, что отражает принцип единства правового пространства.

Законодательные акты задают базовую нормативную структуру, а подзаконные акты детализируют порядок применения этих норм. Иллюстрацией такого взаимодействия может служить разработка регламентов в рамках реализации положений Федерального закона «О полиции». Создание подзаконных актов, регулирующих конкретные аспекты, способствует усилению правоприменительной практики и обеспечивает согласованное управление общественными процессами.

Правотворческая деятельность, согласно исследованиям, К.С. Литовко<sup>24</sup> представляет процесс создания, изменения, принятия нормативных правовых актов, учитывающих частные, публичные интересы. Публичные дискуссии при

---

<sup>23</sup> Румянцев М.Б., Милов П.О. Концепция правотворчества в рамках законотворческой и нормотворческой деятельности // Теория и практика юридической науки. - 2023. - № 3. - С. 76–82. - DOI 10.47629/2074-9201\_2023\_3\_76\_82.

<sup>24</sup> Литовко К. С. Этический аспект российского правотворчества (на примере федерального органа исполнительной власти) // Теоретическая и прикладная юриспруденция. - 2024. - Вып.

обсуждении проектов нормативных правовых актов обеспечивают объективную оценку правовой действительности, прогнозирование социальных трансформаций.

Внешние субъекты - социальные группы, гражданские институты, международные организации - оказывают существенное влияние на формирование содержания нормативных правовых актов. Взаимодействие с данными акторами становится неотъемлемым элементом современного правотворчества, обеспечивая учет разнообразных общественных позиций.

Многосторонний диалог при разработке правовых норм способствует созданию эффективных регуляторных механизмов, отвечающих актуальным запросам общества. Интеграция различных мнений повышает качество нормативных правовых актов, легитимность правотворческих решений.

Формирование нормативной базы государственной политики базируется на единых правовых основаниях, определяющих легитимность правотворческого процесса. Фундаментальным требованием выступает соответствие Конституции РФ, федеральным законам, установленной иерархии нормативных правовых актов. Данный принцип служит гарантом стабильности правовой системы и позволяет предотвращать нарушение нормативных положений. Создание действенных правовых механизмов представляет сложную задачу, учитывая возможные разрывы между юридическими формулировками, социальной практикой.

Коммуникативный аспект правотворчества приобретает первостепенное значение. Информированность граждан о законотворческих механизмах укрепляет авторитет государственных институтов. Информационный дефицит снижает общественное участие, ослабляет легитимность правовых решений. Открытость законопроектных обсуждений, развитие публичных консультаций формируют правосознание, стимулируют гражданскую активность.

Г.Костаки и Е. Бутучией<sup>25</sup> рассматривают правотворчество как регламентированную деятельность государственных структур, направленную на

---

<sup>25</sup> Костаки Г., Бутучья Е. Законодательная деятельность и создание норм: суть и взаимосвязь понятий // Закон и жизнь. - 2013. - № 7. - С. 6–7.

создание новых правовых норм либо легализацию сложившихся поведенческих правил. Данный подход подчеркивает системообразующую функцию правотворчества, включающую нормативное закрепление действующих социальных моделей, разработку новых регуляторных стандартов.

Специфика правотворческой деятельности меняется соответственно отраслевым особенностям, уровням регулирования, обуславливая необходимость регулярного обновления правоприменительных подходов. Теоретические разработки формируют фундаментальную основу, однако эффективность правовой системы обусловлена способностью интегрировать инновационные концепции, адаптировать правовые механизмы к практическим реалиям.

Продуктивное взаимодействие практикующих юристов, представителей академической среды выступает ключевым фактором развития правотворчества. Успешная реализация данного сотрудничества требует высокой профессиональной квалификации, развития междисциплинарных связей.

Динамичное развитие правовой системы предполагает постоянное совершенствование нормотворческих механизмов, учет практического опыта, интеграцию научных достижений. Синергия теоретических разработок, практических компетенций создает основу эффективного правового регулирования<sup>26</sup>.

Исследование действующей нормативной правовой базы выявил проблемы неточности формулировок, внутренних коллизий, несогласованности нормативных правовых актов. Указанные недостатки затрудняют правоприменение, порождают правовую неопределенность. Соблюдение юридико-технических правил, методических стандартов подготовки нормативных правовых актов становится критически важным. Совершенствование правотворчества требует комплексной модернизации существующих процедур, устранения правовых пробелов, обеспечения нормативной согласованности.

---

<sup>26</sup> Селютина Е.Н., Холодов В.А. Юридическая техника в процессе создания норм: современные проблемы и пути улучшения // Государство и право. — 2018. — № 6. — С. 73–75.

Интеграция современных знаний в правотворческую сферу сталкивается с новыми вызовами. Разработка нормативов цифровой экономики, информационной безопасности требует технической экспертизы, выходящей за пределы юридических компетенций. Возникает потребность привлечения специалистов смежных областей, создания междисциплинарных групп.

Взаимосвязь эффективности правового регулирования, защиты прав граждан наглядно проявляется в социальном, экологическом законодательстве. Федеральный закон № 400-ФЗ о пенсионном обеспечении сталкивается с проблемами реализации: недостаточным финансированием, бюрократическими барьерами, слабым административным контролем. Постановление Правительства РФ № 1029<sup>27</sup> об обращении с отходами нуждается в регулярной актуализации соответственно экологической динамике. Несогласованность действий уполномоченных органов создает препятствия реализации природоохранного законодательства.

Эффективное правовое регулирование предполагает необходимость комплексного подхода, объединяющего экологические, социальные и экономические параметры. Однако существующие правотворческие практики исполнительных органов сопровождаются рядом проблем.

Во-первых, дефицит специалистов, обладающих одновременно высоким уровнем правовой подготовки и знанием особенностей регулируемой сферы, негативно сказывается на качестве разрабатываемых актов. Чаще всего эксперты привлекаются эпизодически, что не способствует формированию системного и последовательного подхода к нормотворчеству. Помимо кадрового дефицита, негативное влияние оказывает слабая поддержка научных исследований, направленных на анализ действующего законодательства и выявление нормативных пробелов.

---

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 "Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий"//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. утратило силу с 1 января 2021 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 18.09.2020 № 1496 (дата обращения: 12.02.2025).

Во-вторых, действующая модель оценки регулирующего воздействия (ОРВ) страдает формализмом и ограниченной глубиной анализа. В большинстве случаев интересы профессионального сообщества и мнения потенциально затрагиваемых групп рассматриваются поверхностно, без должного учета возможных рисков и социально-экономических последствий.

В-третьих, отсутствие межведомственной координации на стадии подготовки законопроектов приводит к дублированию функций, правовым противоречиям и замедлению нормативного процесса. Слабая информационная взаимосвязь и отсутствие единых стандартов разработки нормативных правовых актов усугубляют проблему.

В-четвертых, значительное влияние на правотворчество оказывает политическая конъюнктура. Лоббирование интересов узких групп способно исказить общегосударственные приоритеты, снижая объективность и справедливость законодательных решений.

В-пятых, избыточная сложность нормативной базы, большое количество отсылочных норм и нечеткость формулировок создают условия для правовой неопределенности, снижают уровень правоприменения и способствуют росту коррупционных рисков.

Для преодоления этих проблем требуется реализация комплекса мер, включая повышение профессионального уровня сотрудников, участвующих в подготовке нормативных правовых актов; расширение участия научно-исследовательских организаций в законотворческом процессе; а также реформирование системы оценки регулирующего воздействия, направленное на более полное и объективное изучение последствий принимаемых актов<sup>28</sup>.

Повышение уровня прозрачности правотворческой деятельности, установление эффективной координации между различными государственными структурами, а также оптимизация нормативной базы являются необходимыми

---

<sup>28</sup> Селютин Е.Н., Холодов В.А. Юридическая техника в процессе создания норм: современные проблемы и пути улучшения // Государство и право. - 2018. - № 6- С. 73–75.

условиями для формирования современной правовой системы, отвечающей требованиям времени. Совершенствование этих направлений направлено не только на устранение процедурных недостатков, но и на укрепление доверия к государственным институтам<sup>29</sup>.

По данным Института законодательства и сравнительного правоведения, качество нормативных правовых актов напрямую зависит от уровня профессиональной подготовки законодателей и их взаимодействия с экспертным сообществом. Отсутствие квалифицированной поддержки при разработке проектов нормативных правовых актов нередко ведет к появлению правовых норм, отличающихся неопределённостью, низкой применимостью и оторванностью от социально-экономических реалий.

В исследовании, проведенном В.И. Самородовой<sup>30</sup>, отмечается значительное влияние культурных факторов на правовые процессы, подчеркивается, что участие гражданских учреждений, представителей общественных организаций и непосредственно затрагиваемых групп способствует лучшему пониманию интересов различных слоев населения, что обеспечивает как легитимность, так и справедливость норм и создает правовую основу, основанную на уважении социально-культурных особенностей.

Для обеспечения устойчивости воздействия требуется систематическое повышение компетентности законодателей, регулярное консультирование экспертов и разработка всеобъемлющих законодательных механизмов, учитывающих межкультурное и междисциплинарное взаимодействие; только при условии соблюдения этих условий можно будет создать гибкую, современную и открытую систему регулирования, которая могла бы адекватно реагировать на вызовы социального и технического развития.

---

<sup>29</sup> Сайт Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации <https://izak.ru/> (45111 (дата обращения: 19.07.2024)).

<sup>30</sup> Самородов В. Ю. Законодательная деятельность в современной России: вопрос устранения антикультурных явлений // Актуальные проблемы государства и права. - 2019. - Т. 3- № 11. - С. 296–309. - DOI: 10.20310/2587-9340-2019-3-11-296-309.

Один из ключевых векторов трансформации современного правотворчества связан с цифровизацией. Запуск проекта «Цифровое правительство» в 2020 г. в России обозначил новый этап автоматизации государственных процессов. В рамках данного проекта внедряются цифровые решения, упрощающие процедурные аспекты правотворческой деятельности, включая электронный документооборот и автоматизированные платформы согласования.

Опыт Министерства юстиции РФ демонстрирует эффективность цифровизации нормотворческих процессов. Внедрение электронных систем сократило время обработки нормативных правовых актов на 30%, подтверждая потенциал цифровых технологий в оптимизации административных процедур.

Детальное изучение практики нормотворчества федеральных исполнительных органов обнаруживает этические проблемы, системные нарушения. Недостаточная прозрачность принятия решений, непубличность согласовательных процедур, ограниченное общественное участие в разработке нормативных правовых актов снижают качество правотворческого процесса.

Выявленные недостатки обосновывают необходимость дальнейшего совершенствования правотворческой деятельности. Приоритетными направлениями выступают обеспечение информационной открытости, достижение баланса интересов, соблюдение этических стандартов при принятии нормативных правовых актов<sup>31</sup>. Цифровая модернизация правотворческой деятельности требует взвешенной оценки достижений, потенциальных рисков внедрения информационных технологий в административную систему. Применение цифровых решений расширяет возможности оптимизации нормотворческих процессов, одновременно порождая новые вызовы, требующие нормативного – правового регулирования.

Развитие электронных систем правотворчества сопровождается необходимостью обеспечения информационной безопасности, защиты

---

<sup>31</sup> Литовко К. С. Этический аспект российского правотворчества (на примере федерального органа исполнительной власти) // Теоретическая и прикладная юриспруденция. - 2024. - № 2 (20). - С. 90–102. - DOI: 10.22394/2686-7834-2024-2-90-102.

персональных данных, предотвращения технологических сбоев. Цифровизация административных процедур создает потребность постоянной актуализации нормативной базы, совершенствования механизмов контроля.

Эффективное использование информационных технологий предполагает сбалансированный подход, учитывающий преимущества цифровой трансформации, минимизирующий сопутствующие риски правотворческой деятельности.

Согласно данным Всемирного банка, использование цифровых инструментов в законотворчестве способно снизить уровень коррупционных проявлений до 15%, повысить прозрачность процедур и улучшить доступ граждан к информации о нормативных инициативах. Благодаря автоматизации документооборота и применению электронных платформ обеспечивается ускорение процессов согласования, сокращаются издержки, усиливается контроль на этапах подготовки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов.

Однако цифровизация сопряжена с определенными уязвимостями. В условиях расширения электронных каналов обмена данными существенно возрастает значимость вопросов кибербезопасности. В 2021 г. в России было зафиксировано более 50 попыток несанкционированного доступа к системам электронного документооборота, используемым в органах государственной власти. Эти инциденты подтверждают необходимость выстраивания многоуровневой защиты правовой инфраструктуры, включая применение современных криптографических протоколов, регулярный аудит уязвимостей и обучение сотрудников базовым принципам информационной безопасности<sup>32</sup>.

Необходимость усиленной защиты информационных систем и инфраструктурных компонентов в условиях стремительной цифровизации правотворческой деятельности становится всё более очевидной. Современная

---

<sup>32</sup> Россия. Утечки информации ограниченного доступа в 2021 г. <https://www.infowatch.ru/sites/default/files/analytics/files/rossiya-rost-latentnosti-intsidentov-ivnutrennikh-utechek.pdf> (дата обращения: 04.10.2024 г.).

цифровая среда требует не только оперативности и прозрачности, но и высокого уровня устойчивости к киберугрозам.

В подтверждение актуальности этих требований в ноябре 2025 г. ФСБ России представила шесть проектных документов, направленных на регламентацию взаимодействия операторов критической информационной инфраструктуры (КИИ) с государственной системой обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГосСОПКА). Начиная с января 2026 г., субъекты КИИ обязаны направлять в ГосСОПКА информацию о попытках кибервторжений, технических сбоях и потенциальных инцидентах через специально созданные цифровые каналы: личные кабинеты или защищённую электронную почту. При получении уведомления о кибератаке организации должны в течение 24 часов представить отчёт о предпринятых мерах реагирования.

Внедрение этих положений расширяет полномочия ФСБ в части надзора за безопасностью цифровых процессов, в том числе в вопросах регистрации и отслеживания программных решений, предназначенных для скрытого сбора данных. Определены чёткие требования к профессиональной квалификации руководителей центров ГосСОПКА: профильное высшее образование, не менее пяти лет стажа в области информационной безопасности и управленческий опыт продолжительностью от трёх лет.

Также в ноябре 2025 г. в Государственную Думу был внесён законопроект, усиливающий ответственность за противоправные действия в отношении объектов КИИ. Вместо формулировки «причинение вреда» законопроект предлагает использовать конкретизированный перечень последствий, таких как уничтожение, повреждение или блокировка информации, что обеспечивает более точную правовую квалификацию деяний и позволяет эффективнее пресекать киберугрозы.

Параллельно с развитием мер защиты наблюдается необходимость упорядочивания нормативного регулирования в цифровом контексте. Цифровизация преобразует структуру общественных отношений, вынуждая науку права адаптировать методологические подходы и актуализировать исследовательскую повестку. В этих условиях требуется комплексный пересмотр

правотворческих механизмов, направленный на устранение избыточной сложности, повышение ясности нормативных предписаний и оптимизацию процедур<sup>33</sup>.

Важным шагом в этом направлении стал Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Его основная цель - упрощение системы нормативных предписаний, повышение прозрачности требований и формирование предсказуемой регуляторной среды. Закон устанавливает единые правила установления, изменения и отмены обязательных требований, устраняет правовую избыточность и способствует созданию более понятной нормативной базы, необходимой для эффективного управления в условиях цифрового государства<sup>34</sup>.

Современные трансформации в юридической сфере акцентируют внимание на необходимости учета новых форм коммуникации и цифровых механизмов взаимодействия при разработке нормативных правовых актов. Это особенно важно в условиях стремительного развития цифровых правоотношений, формирующих потенциально самостоятельное направление правовой регламентации. Нормативные правовые акты, создаваемые в таких условиях, должны не только соответствовать актуальным вызовам, но и отражать изменяющиеся общественные потребности. Для этого требуется научно обоснованный, концептуально выверенный подход к правотворчеству, в котором ключевую роль играет интеграция цифровых технологий.

С 2019 г. в России реализуется проект «Цифровое государство», в рамках которого осуществляется построение единой платформы автоматизированной подготовки и согласования нормативных правовых актов. Применение цифровых

---

<sup>33</sup> Государственная система обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак ГосСОПКА [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Государственная\\_система\\_обнаружения,\\_предупреждения\\_и\\_ликвидации\\_последствий\\_компьютерных\\_атак\\_\(ГосСОПКА\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Государственная_система_обнаружения,_предупреждения_и_ликвидации_последствий_компьютерных_атак_(ГосСОПКА)) (дата обращения: 24.11.2025 г.).

<sup>34</sup> Пащенко И.Ю. Цифровые правоотношения как новое явление в системе правового регулирования//Труды по интеллектуальной собственности. - 2022. - Т. 43, № 4. - С. 00–00; <https://doi.org/>.

решений не только ускоряет весь цикл законотворческой работы, но и существенно снижает риски, связанные с влиянием человеческого фактора, упрощает межведомственное взаимодействие, позволяет гибко адаптировать правовое регулирование к изменяющимся социально-экономическим условиям.

Такие подходы имеют особенно важное значение в период системных преобразований, когда эффективность правовой политики напрямую зависит от способности оперативно реагировать на изменения.

В исследовании основное внимание уделяется анализу правотворческой деятельности исполнительной власти на основе принципов законности, открытости и общественных интересов, а также классификации правотворчества, что позволяет упорядочить процесс установления правил, выявления внутренних противоречий и оптимизации механизмов проектирования норм.

Углубление глобальных процессов оказывает значительное влияние на национальные правовые системы, и как член международного сообщества Российская Федерация сталкивается с последствиями универсальных стандартов и норм, которые влияют на содержание внутреннего законодательства, а в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции международные договоры, ратифицированные государством, имеют приоритет перед внутренним правом в случае противоречия; это требует от него учета международных обязательств при разработке новых нормативных правовых актов, что сводит к минимуму риск правовых конфликтов.

В области прав человека международные договоры требуют, чтобы российские правовые рамки соответствовали европейским стандартам как в процессуальных аспектах правосудия, так и в механизмах защиты конституционных прав; в сфере интеллектуальной собственности международные соглашения поощряют укрепление правовой защиты интеллектуальных результатов, что в свою очередь способствует инновационному развитию.

Разработка новых нормативных правовых актов требует учета рекомендаций международных организаций, направленных на развитие демократии, укрепление верховенства права и борьбу с коррупцией.

Международные стандарты в области экологии, финансов, безопасности, бухгалтерского учета и т.д. служат ориентиром для согласования российских правил, обеспечения конкурентоспособности экономики и предсказуемости правовой среды.

Однако влияние международных норм ограничивается суверенным российским правом при определении для себя сферы охвата и масштабов их включения в правовую систему.

Тщательный правовой анализ требуется для оценки совместимости международных стандартов с существующей структурой правового регулирования. Готовность к международному сотрудничеству и открытость правотворческого процесса остаются определяющими факторами успешной имплементации международных норм.

Таким образом, интеграция международных предписаний требует взвешенного подхода, юридической точности и институциональной устойчивости. Грамотное включение международных обязательств в национальное законодательство повышает его эффективность, способствует защите прав граждан и укрепляет международные позиции государства.

Итоговый анализ показывает, что понимание сущности, природы и классификации правотворчества в рамках исполнительной власти требует междисциплинарного подхода, включающего юридические, политические и технологические аспекты. Использование исторических, правовых и сравнительных методов позволило определить характер развития правотворческого процесса, его слабые места и возможные области для совершенствования, включая политическое давление, сложность законодательства, нехватку специалистов и слабую межведомственную координацию.

Решение этих проблем требует систематической реформы, включая цифровую трансформацию, развитие правовых знаний, повышение прозрачности и участия общественности, а также международных норм, играющих важную роль в формировании современной правовой системы, обеспечении руководства и содействии гармонизации законодательства; их рассмотрение при разработке

нормативных правовых актов обеспечивает соответствие российской правовой системы глобальным стандартам, укрепление правовых гарантий и создание предсказуемой нормативно-правовой среды. Правотворчество федеральных органов исполнительной власти представляет собой системную, юридически регламентированную деятельность, направленную на реализацию законов, закрепление полномочий и управление важнейшими сферами общественных отношений. Будущее исследование этого направления должно опираться на развитие цифровых платформ, оптимизацию межуровневого взаимодействия и повышение качества нормативных правовых актов. Интеграция цифровых решений открывает возможности для повышения эффективности, доступности и прозрачности правотворческого процесса, что делает данный вектор ключевым направлением модернизации современной правовой системы.

## **§ 2. Роль органов исполнительной власти в правотворческом процессе, виды правотворчества**

Исполнительные органы занимают центральное место в формировании нормативной базы, разрабатывая подзаконные акты, детализирующие федеральное законодательство. Данные акты обеспечивают практическую реализацию законов, устраняют правовые пробелы, конкретизируют механизмы регулирования. Приказ Минздрава России № 869н<sup>35</sup> демонстрирует роль подзаконных нормативных правовых актов в стандартизации медицинской помощи, повышении доступности здравоохранения.

---

<sup>35</sup> Приказ Минздрава России от 19.08.2020 № 869н "Об утверждении общих требований к организации посещения пациента родственниками и иными членами семьи или законными представителями пациента в медицинской организации, в том числе в ее структурных подразделениях, предназначенных для проведения интенсивной терапии и реанимационных мероприятий, при оказании ему медицинской помощи в стационарных условиях" // Официальный интернет-портал правовой информации. [publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru). – 10.09.2020. (Зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2020 N 59744; Начало действия документа - 21.09.2020).

Результативность правотворческой работы органов исполнительной власти определяется применением профессиональных компетенций, соблюдением регламентированных процедур документооборота, систематизации нормативных правовых актов. Методическое обеспечение данных процессов направлено на поддержание единства правотворческой практики.

Компетенция исполнительной власти охватывает реализацию действующего законодательства, инициирование законопроектов, разработку концепций правового регулирования. Участие Минфина в подготовке проекта бюджета иллюстрирует значимость исполнительных органов в определении социально-экономического развития. Административные структуры органов власти реализуют государственную политику, адаптируя нормативную базу к общественным потребностям.

Трансформация модели назначения региональных руководителей актуализирует оценку деятельности исполнительных органов, требует оптимизации межведомственного взаимодействия, совершенствования механизмов принятия решений. Конструктивный диалог исполнительной, законодательной власти обеспечивает всесторонний учет позиций, повышает обоснованность нормативных правовых актов.

Подзаконные нормативные правовые акты, формируемые органами исполнительной власти, обеспечивают не только конкретизацию норм, но и развитие законодательства, придавая ему гибкость и оперативность. Принятие таких актов, как постановление Правительства РФ № 296 от 15.04.2014 г.<sup>36</sup> о мерах социальной поддержки, даёт возможность быстро реагировать на социальные вызовы, повышая адаптивность правовой системы.

В научно-правовом аспекте подзаконные акты представляют собой важнейшее звено в имплементации законодательства. Исполнительные органы,

---

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 с изменениями от 25.12.2025 г. "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан" (с изменениями на 29 декабря 2025 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 12.02.2025).

опираясь на практику и экспертное мнение, формируют нормативные решения, ориентированные на реалии правоприменения. Их участие выходит за рамки технического исполнения - эти органы выступают в качестве аналитиков и инициаторов, выявляющих системные проблемы, пробелы и коллизии в праве и предлагающих пути их устранения. Такая функция обратной связи делает их неотъемлемым элементом механизма поддержания актуальности нормативной правовой базы.

При этом выявляется двойственная природа их участия. С одной стороны, наличие профессионального и экспертного ресурса способствует качественной разработке нормативных правовых актов. С другой - концентрация значительного объема полномочий в руках исполнительной власти создаёт риски ведомственной замкнутости и приоритета внутренних интересов в ущерб общественным потребностям.

Разработка подзаконных нормативных правовых актов требует постоянного учета интересов общества и соблюдения принципа недопустимости злоупотребления административным ресурсом. Законы проходят многоступенчатую процедуру утверждения с участием представительных органов, тогда как подзаконные акты принимаются в рамках полномочий исполнительных органов, что придаёт последним дополнительную ответственность за качество содержания и прозрачность процедур.

Исполнительная власть контролирует исполнение нормативных требований через механизм надзора, проверок и установления мер ответственности. Инспекции, мониторинг правоприменения и санкционирование нарушителей - всё это входит в её компетенцию, определяя высокую степень вовлеченности в правоприменительную практику.

Экспертные, рабочие группы при исполнительных органах выполняют важную консультативную функцию. Привлечение профессиональных сообществ обеспечивает включение практических рекомендаций в нормативные правовые акты, способствует разработке реализуемых правовых механизмов.

Однако чрезмерное усиление административного влияния на правотворческий процесс создает риск нарушения институционального баланса, доминирования ведомственных приоритетов. Ориентация нормотворчества на внутриведомственные задачи ограничивает учет общественных интересов. Подобная практика характеризуется недостаточной объективностью, слабым независимым контролем, низкой вовлеченностью гражданских институтов.

Оптимизация правотворческой деятельности требует сбалансированного подхода, обеспечивающего учет экспертных позиций, общественных интересов, ведомственных потребностей. Развитие механизмов общественного участия, независимой экспертизы способствует повышению качества нормативных правовых актов.

Право на издание нормативных правовых актов принадлежит также представительным органам различных уровней, включая Президента, Правительство, министерства, главы регионов и органы местного самоуправления. Эти субъекты обладают различными объемами полномочий, в зависимости от функционального назначения. Правотворческая деятельность рассматривается как одна из ключевых функций в системе государственного управления, что зафиксировано, в частности, в Указе Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314<sup>37</sup>, определяющем полномочия органов исполнительной власти в сфере нормативного регулирования.

Таким образом, исполнительные органы формируют неотъемлемую часть правотворческого механизма, одновременно создавая, адаптируя и контролируя реализацию правовых норм. Их деятельность требует системного контроля, институциональной сбалансированности и постоянного учета интересов общества для обеспечения легитимности, и результативности нормативных правовых актов.

Функциональная структура деятельности органов исполнительной власти подразделяется на общие и специальные функции, отражающие как универсальные

---

<sup>37</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" //СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

задачи государственного управления, так и специализированные направления, закреплённые за отдельными ведомствами и структурами правовой системы. Специальные функции ориентированы на реализацию полномочий, специфичных для конкретных сфер (например, оборона, безопасность, финансовый контроль), тогда как исполнение общих функций является обязанностью большинства федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти реализуют комплекс основополагающих функций. Нормотворческая деятельность включает разработку, принятие подзаконных нормативных правовых актов, конкретизирующих законодательство, регулирующих поведение субъектов правоотношений.

Контрольно-надзорная функция обеспечивает мониторинг исполнения правовых норм государственными структурами, должностными лицами, юридическими, физическими лицами. Данное направление направлено на поддержание законности, предупреждение правонарушений.

Управление государственной собственностью предполагает распоряжение федеральным имуществом, включая недвижимость, природные ресурсы, инфраструктурные объекты. Исполнительные органы реализуют полномочия собственника, обеспечивая эффективное использование государственных активов.

Правоприменительная деятельность охватывает принятие индивидуальных актов, ведение государственных реестров, формирование правовой базы индивидуального регулирования. Оказание государственных услуг реализуется через предоставление гражданам, организациям услуг образования, здравоохранения, социальной защиты.

Комплексная реализация указанных функций обеспечивает стабильность публичного управления, законность, защиту прав граждан, результативное управление государственными ресурсами<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Братановский С. Н. Административное право: учебник. Особенная часть. Москва: ДиректМедиа, 2013. С. 502.

В системе государственного управления контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, играет фундаментальную роль, обеспечивая реализацию принципов законности, эффективности и подотчетности. На практике применяются две ключевые формы контроля: внутренний и локальный (общий), каждая из которых выполняет свои специфические задачи и реализуется посредством различных процедур.

Внутренний контроль представляет собой опосредованную форму надзора, при которой проверка проводится без выезда на место, исключительно на основе анализа документации и информации, предоставленной проверяемым субъектом. Такой подход позволяет минимизировать вмешательство в текущую деятельность подконтрольных организаций и используется для регулярного мониторинга соответствия нормативным требованиям.

Локальный контроль характеризуется непосредственным взаимодействием с проверяемыми объектами посредством выездных проверок, инспекций, надзорных мероприятий. Данный формат охватывает разнообразные направления: социальную сферу, экономику, оборону, правопорядок, экологическую безопасность. Контрольные процедуры оформляются индивидуальными правовыми актами, определяющими контролирующий орган, основания, задачи, регламент проверки.

Сфера локального контроля включает финансовую деятельность, оборот оружия, работу охранных, детективных организаций, соблюдение требований охраны труда, пожарной безопасности. Реализация контрольных полномочий осуществляется специализированными органами, наделенными правом принуждения, проведения проверочных мероприятий. Отраслевое управление реализуется уполномоченными структурами согласно установленным регламентам, профильным стандартам.

Эффективность локального контроля обеспечивается четким разграничением полномочий, соблюдением процедурных требований, профессиональной компетентностью контролирующих органов.

Контрольные процедуры проводятся вне зависимости от организационно-правовой формы проверяемого субъекта и основываются на принципе равенства. Надзорные органы наделены полномочиями выявлять правонарушения, выносить предписания, возбуждать административные дела и применять иные меры воздействия. К числу ключевых федеральных контрольно-надзорных органов в России относятся МЧС (в том числе пожарный надзор), Рособрнадзор, Росприроднадзор и другие специализированные ведомства.

Надзорная деятельность отличается как длительностью проведения мероприятий, так и гибким, неформальным подходом к планированию проверок. В отличие от внутреннего контроля, здесь отсутствуют жесткие временные рамки, что позволяет углубленно изучать соответствие деятельности субъектов установленным требованиям.

Так, согласно официальному докладу МЧС России, одобренному 24 апреля 2024 г. заместителем министра, главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору А.М. Супруновским, в 2023 г. было проведено 39 579 плановых контрольно-надзорных мероприятий. В результате этих проверок было выявлено 362 333 нарушения требований пожарной безопасности. Кроме того, в рамках внеплановых мероприятий, число которых составило 50 103, установлено 128 965 нарушений. В совокупности органы надзора зафиксировали 491 298 случаев несоблюдения действующих норм, что указывает на сохраняющийся высокий уровень рисков в данной области.

Приведенные данные демонстрируют значительный объём работы, проводимой надзорными органами, а также подтверждают необходимость дальнейшего развития механизмов контроля и совершенствования правоприменительных практик. Учитывая масштабы и сложность контрольно-надзорной деятельности, важным направлением остаётся усиление координации

между ведомствами, внедрение цифровых инструментов мониторинга и повышение уровня правовой культуры среди проверяемых субъектов<sup>39</sup>.

Согласно положениям Аналитического доклада о перспективах контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов власти, к 2030 г. планируется масштабное преобразование этой сферы, основанное на глубокой цифровой трансформации и внедрении интеллектуальных технологий. Вектор развития направлен на повышение эффективности, прозрачности и предсказуемости контрольных механизмов за счёт автоматизации процессов, использования удалённых технологий и развития правового обеспечения.

Ожидается существенное расширение применения дистанционного контроля и удалённых проверок, в том числе с использованием мониторинговых закупок в онлайн-торговле и выездных мероприятий с применением цифровых инструментов. Внедрение искусственного интеллекта в виде цифровых ассистентов станет неотъемлемым элементом работы контрольно-надзорных органов. Эти интеллектуальные системы будут оказывать поддержку как инспекторам, так и руководителям, помогая в обработке данных, принятии решений, планировании мероприятий и подготовке документов.

Одним из значимых направлений станет развитие системы наблюдения за соблюдением обязательных требований. В рамках этого подхода контроль будет осуществляться в режиме постоянного мониторинга, используя технологии Интернета вещей, автоматизированные видеосистемы с функцией распознавания, а также беспилотные летательные аппараты, работающие в автономном режиме. Это позволит оперативно фиксировать нарушения и проводить проверку без физического присутствия инспектора.

Внедрение режима «Мониторинг» предполагает переход от исключительно карательной модели контроля к профилактической. Добровольный мониторинг на основе соглашений между контролирующими и контролируруемыми субъектами

---

<sup>39</sup> Плаксин С. М., Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 г.: аналитический доклад. Москва: Изд. дом ВШЭ, 2024. 102 с.

станет приоритетной формой взаимодействия, способствующей формированию партнёрских отношений и снижению административной нагрузки.

Особое внимание уделяется цифровизации административных процедур. К 2030 г. запланирован переход всех производств по делам об административных правонарушениях в электронный формат, включая создание единого цифрового реестра и автоматизацию документооборота. Это позволит сократить число процедурных ошибок, повысить объективность правоприменения и обеспечить более высокий уровень правовой защищённости для всех участников процесса.

Учитывая стремительное развитие технологий искусственного интеллекта и накопленный положительный опыт его применения в других сферах государственного управления, можно ожидать, что цифровые помощники станут важным элементом не только в сфере надзора, но и в управленческой практике в целом. Однако реализация указанных инициатив требует своевременного формирования соответствующего нормативно-правового обеспечения.

В этом контексте особо значимо заявление вице-премьера Д.Ю. Григоренко о переводе подготовки нормативных правовых актов в полностью цифровой формат. Государственная информационная система «Нормотворчество» обеспечивает онлайн-координацию между министерствами при разработке законопроектов. Начиная с 2025 г., эта система будет обязательной для всех федеральных органов, позволяя в единой цифровой среде формировать проекты нормативных правовых актов, в том числе с использованием шаблонов, юридических проверок и аналитических инструментов. В настоящее время она тестируется в пяти министерствах (Минэкономки России и т.д.) и будет внедряться поэтапно.

Несмотря на то, что сокращения формальных сроков подготовки актов не ожидается, внедрение цифровой среды позволит существенно снизить число технических и содержательных ошибок, повысить качество нормотворчества, сократить путь от замысла до готового документа, а также усилить аналитическую и прогностическую составляющую правотворческой деятельности.

Таким образом, к 2030 г. система контрольно-надзорной деятельности в России будет представлять собой высокотехнологичную, интеллектуально насыщенную инфраструктуру, интегрированную с механизмами цифрового управления и правового регулирования. Этот процесс будет сопровождаться модернизацией всей нормативной базы и институциональной перестройкой, направленной на формирование гибкой, предсказуемой и эффективной системы государственного контроля<sup>40</sup>.

В рамках функционирования исполнительных органов существенное значение имеет разрешительная деятельность, которая осуществляется через наделение субъектов правом совершать определённые действия на основании выданных документов. Органы, обладающие соответствующими полномочиями, не только выдают разрешительные акты (включая лицензии, разрешения, свидетельства и пр.), но и проводят комплексную проверку заявителей, контролируя соблюдение обязательных требований. При выявлении нарушений возможно применение мер административного воздействия, включая приостановление действия или отзыв ранее выданных документов.

Вторая форма разрешительной деятельности - лицензирование, - представляет собой процесс официального признания законности деятельности в конкретной сфере. Лицензирующие органы проводят оценку соответствия организаций установленным критериям, в том числе по профессиональной квалификации, техническому обеспечению, соблюдению стандартов и норм. Лицензия становится юридическим основанием для осуществления профессиональной или коммерческой деятельности, например, в области здравоохранения, образования, строительства, оборота лекарственных средств и иных регулируемых секторах.

Процедура выдачи лицензий и разрешений включает в себя несколько этапов, включая заключение договоров, государственную регистрацию прав или

---

<sup>40</sup> Сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/52774/> (дата обращения: 22.09.2024).

имущества, представление необходимых заявлений и документов, рассмотрение и издание соответствующих правовых актов; эти действия регулируются строгими правилами и органами, уполномоченными осуществлять их, в пределах их компетенции и в соответствии с положениями административного законодательства.

Развитие цифровой инфраструктуры для правотворческой деятельности и урегулирования проблем не только улучшает управление процессами, но и обеспечивает единообразное обеспечение соблюдения законов, укрепляет контроль над законностью и создает более прозрачную и эффективную модель государственного регулирования<sup>41</sup>.

Функции управления государственным имуществом, реализуемые органами исполнительной власти, охватывают широкий круг полномочий, направленных на распоряжение объектами федеральной собственности. Эти полномочия распространяются как на имущество, находящееся в ведении государственных коммерческих структур (федеральные унитарные и казённые предприятия), так и на ресурсы, закреплённые за государственными некоммерческими организациями, включая органы власти. В рамках своих компетенций федеральные агентства исполняют функции, результатом которых может быть, как материальный объект (имущество, оборудование, сооружения), так и нематериальный результат — например, консультативные или юридические услуги.

Целью оказания государственных услуг, независимо от их характера, выступает защита интересов граждан и организаций, в том числе через предоставление помощи в правовой, медицинской, трудовой, страховой или иной форме. Государственные услуги носят двусторонний характер: предоставляются на основе договоров, заключаемых между уполномоченными органами и получателями услуг — юридическими или физическими лицами. Эти договоры могут быть как возмездными, предусматривающими оплату, так и

---

<sup>41</sup> Ноздрачев Александр Филиппович Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. №6 (210).-С.57.

безвозмездными, например, при оказании социальных или экстренных медицинских услуг.

При заключении государственного контракта на оказание услуг участвуют субъекты публичного и частного права. Однако приоритет юридической инициативы и публичного ресурса сохраняется за органами исполнительной власти. Коммерческие организации и граждане действуют в рамках предоставленных прав, но не формируют условия соглашения на равных с государством. Это отражает специфику административно-правового режима таких договоров. Ключевой задачей органов, наделённых полномочиями по ведению государственных реестров, кадастров и регистров, является сбор, систематизация и постоянное обновление информации об объектах соответствующей отрасли. Учетная деятельность имеет прикладной характер и служит основой для принятия управленческих решений, а также для реализации прав и обязанностей в правовом поле.

Правоприменительная функция заключается в вынесении индивидуальных актов, направленных на конкретные субъекты и ситуации. Эти акты не являются нормативными по содержанию, но обладают обязательной силой в отношении лиц, к которым они адресованы. Они позволяют реализовать конкретные положения законодательства на практике, обеспечивая доступ к правам, оформленным в обобщенных нормах.

Исполнительная функция универсальна для всех органов власти, включая министерства, службы и агентства, и связана с непосредственным управлением и реализацией принятых решений. Исключительные функции, в свою очередь, присущи только отдельным органам и закреплены за ними с учетом специфики их деятельности. Например, Роспатент осуществляет государственную регистрацию объектов интеллектуальной собственности, что не входит в компетенцию других ведомств.

Контроль за соблюдением законодательства при осуществлении деятельности граждан и организаций входит в сферу государственного управления. Как было отмечено ранее, он может быть внутренним (дистанционным) или

локальным, при этом осуществляется в рамках установленных видов и направлений деятельности, без выхода за пределы полномочий, закреплённых за соответствующими органами.

При определении компетенции органов власти, ответственных за разработку нормативных правовых актов, необходимо чётко следовать нормам, содержащимся в действующем законодательстве, обладающем высшей юридической силой. Нормотворческая инициатива возможна только в пределах, предусмотренных профильными законами и актами, регулирующими структуру и функции конкретного органа. Отклонение от этих пределов может привести к юридической ничтожности изданного акта или его последующему признанию недействующим.

Так, в правовой практике встречаются ситуации, когда нормативные акты разрабатываются органами, прямо не поименованными в соответствующем законодательстве. Например, в ст. 4 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ отсутствует конкретное указание на орган, уполномоченный на правотворческую деятельность в данной области, однако де-факто такую функцию выполняет Министерство транспорта РФ. Подобные случаи требуют законодательного уточнения, поскольку от точности формулировок в актах зависит правовая определенность, предсказуемость регулирования и эффективность правоприменения<sup>42</sup>.

Проведение правового анализа полномочий, закреплённых за конкретным министерством, позволяет выявить инструменты реализации задач, возложенных в области регулирования транспортной сферы. В ряде случаев особые полномочия для осуществления функций в данной области закреплены за такими структурами, как Генеральная прокуратура РФ, Центральный банк РФ и Центральная избирательная комиссия РФ. Правовая неопределенность их статуса обусловлена тем, что, с одной стороны, их можно условно отнести к числу органов исполнительной власти, но, с другой - объём их компетенции выходит за рамки

---

<sup>42</sup> Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24ФЗ //СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

традиционных признаков исполнительных органов. Так, деятельность прокуратуры не ограничивается вопросами, характерными исключительно для исполнительной ветви, охватывая более широкие сферы государственного воздействия.

К числу общих нормативных положений, затрагивающих отдельные общественные отношения, относится, к примеру, включение в ГК РФ положений, опирающихся на инструкции федеральных органов исполнительной власти в контексте регламентации прав и обязанностей, связанных с нормотворческой деятельностью.

Также правотворческая инициатива реализуется в пределах компетенции, определенной указами Президента РФ, предусматривающими конкретные задачи для отдельных министерств. Такие акты направлены на достижение приоритетных целей государственной политики, в частности - в направлении регулирования альтернативной государственной службы.

Отдельным направлением деятельности выступает разработка министерствами ведомственных нормативных правовых актов, подготовленных на основании поручений Правительства РФ. В рамках анализа соответствующих норм выявляется различие между срочными и долгосрочными поручениями. Первые ориентированы на оперативное устранение актуальных юридических затруднений, вторые - формируют нормативную основу для решения задач стратегического масштаба. Стратегические поручения адресуются отдельным ведомствам и формулируются в виде устойчивых директив, рассчитанных на длительный период. Их реализация возможна при условии предоставления соответствующим органам государственной власти расширенных полномочий, необходимых для осуществления поставленных задач.

Настоящее диссертационное исследование охватывает вопросы нормотворческой практики, регулируемой указом Президента РФ и положениями,

закреплёнными в «Правилах», утверждённых постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>43</sup>.

Основными документами, применяемыми в практике органов исполнительной власти, выступают приказы, распоряжения, постановления, директивы, инструкции, положения и правила. Установление должностных полномочий сотрудников данных структур осуществляется через принятие ведомственных нормативных правовых актов.

При осуществлении правотворческой деятельности соответствующие субъекты руководствуются положениями нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой. Несмотря на то что правотворческая компетенция федеральных исполнительных органов институционально закреплена, на практике она требует уточнений и модернизации, чтобы обеспечить полноценное функционирование системы исполнительной власти.

В рамках настоящего исследования изучается объем полномочий, касающихся нормотворческой функции, а также анализируется действующий перечень форм и видов нормативных правовых актов, закреплённых в законодательстве. Исполнительные структуры играют системообразующую роль в механизме правотворчества, реализуя функции внедрения и исполнения правовых норм, одновременно осуществляя надзор за их соблюдением. Органы исполнительной власти сопровождаются разработкой законов, направленных на определение федерального законодательства, которое требует высокой квалификации, глубокого понимания предмета и соблюдения установленной процедуры государственной регистрации, а также предусматривает структуру правовых норм и способствует их дальнейшему использованию.

Помимо обеспечения соблюдения и исполнения законодательство играет активную роль в обновлении и уточнении нормативной базы, которая способствует совершенствованию правового регулирования и позволяет законодательству

---

<sup>43</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. -1997.-№15. -ст.3895.

динамично адаптироваться к социальным изменениям и экономическим вызовам; она оказывает значительное влияние на нормативный процесс, участвуя в разработке законов и нормативных положений, которые корректируют систему.

Проведенный в диссертации анализ функций исполнительных органов власти позволяет выделить две группы полномочий: универсальные и специфические. Последние определяются особенностями отдельных ведомств и характером их задач. К универсальным функциям, свойственным большинству органов, относятся разработка нормативных правовых актов, осуществление контрольных и надзорных мероприятий, управление объектами госсобственности, применение норм права и оказание государственных услуг. Контроль осуществляется на основании индивидуальных решений, а вся система управления в исполнительной сфере находится под постоянным надзором, что гарантирует защиту законных интересов граждан. Отдельное внимание в работе уделено анализу механизмов, посредством которых формируется правотворческий ресурс исполнительной власти. К ним относятся законодательное определение допустимых форм и видов правовых актов, закрепление основополагающих норм, регулирующих отдельные общественные отношения, реализация нормотворческой инициативы на основе президентских указов, создание нормативных правовых актов министерствами по поручению Правительства РФ, а также ведомственная регламентация полномочий и обязанностей сотрудников. Эти инструменты создают условия для быстрой и гибкой реакции исполнительной власти на происходящие в обществе и экономике трансформации. Вместе с тем, эффективность и правомерность нормотворческой практики во многом зависят от постоянного совершенствования правовой базы. Требуется углубленный правовой анализ, направленный на выявление недостатков в применении действующих актов и устранение нормативных пробелов. Завершающий блок исследования посвящён определению объема полномочий в сфере нормотворчества, а также оценке видов нормативных правовых актов, создаваемых органами исполнительной власти.

Такой подход позволяет объективно оценить роль исполнительной власти в формировании современного правового пространства Российской Федерации.

### **§3. Проблемы определения классификации нормативных правовых актов в современной системе законодательства**

Определение, классификация нормативных правовых актов представляет фундаментальную проблему российского правового регулирования. Качество решения данной задачи определяет эффективность функционирования нормативной системы.

Исследование действующего законодательства выявляет множественные коллизии между нормативными правовыми актами, нарушающие единообразие правоприменения. Недостаточная координация государственных органов при разработке, утверждении нормативных правовых актов порождает правовые противоречия. Отсутствие централизованной юридической экспертизы допускает одновременное существование несовместимых норм, затрудняющих правоприменительную деятельность.

Терминологическая точность приобретает критическое значение в правотворческом процессе. Неоднозначность юридических формулировок создает почву для разночтений, правовых конфликтов, снижает предсказуемость регулирования. Правовая наука требует однозначных определений, исключающих двойственное толкование нормативного содержания.

Конституцией РФ установлена иерархия нормативных источников, в которую включаются как законы, так и подзаконные акты. Однако на уровне федерального законодательства отсутствует чёткая, систематизированная классификация подзаконных нормативных правовых актов, что препятствует их упорядочению и усложняет практическое применение. Нормы, принятые в форме многочисленных подзаконных нормативных правовых актов, часто регулируют смежные или даже пересекающиеся сферы, что ведёт к различиям в интерпретации и правовой неопределенности.

Для повышения эффективности правового регулирования необходима комплексная реформа классификационного подхода к нормативным правовым

актам. В основу такой реформы следует заложить не только формальные признаки нормативных правовых актов, но и специфику их действия, структуру, юридическую силу и особенности правоприменения в различных отраслях права. Это позволит добиться большей согласованности нормативной системы, устранить дублирование и противоречия, а также обеспечить единообразное применение правовых норм на всей территории РФ<sup>44</sup>.

Классификация нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти, может быть осуществлена на основе различных критериев, отражающих специфику их содержания, формы, порядка принятия и действия. Такой подход способствует более точному пониманию структуры правовой системы и улучшает её применимость в практике правового регулирования.

С точки зрения юридического содержания акты подразделяются на нормативные, индивидуальные, общего характера и смешанные. Нормативные правовые акты содержат правовые нормы и предназначены для регулирования однородных общественных отношений на устойчивой основе, предполагающей неоднократное применение. Индивидуальные акты не включают норм права, а служат инструментом решения конкретных управленческих задач, основанных на уже действующих нормативных документах. Они представляют собой наиболее распространённую форму правового регулирования на практике, так как позволяют применять нормы к индивидуальным ситуациям. Акты общего характера касаются кратковременных или обобщённых распоряжений, не имеющих четкой адресности, но направленных на определенные категории лиц или общественные явления. В свою очередь, акты смешанного характера соединяют в себе элементы нормативного и индивидуального регулирования. Классическим примером такого сочетания выступает федеральный закон о бюджете, в котором одновременно

---

<sup>44</sup> Фортова Л. К., Шеенков А. А. В поисках точности. Проблемы терминологии правового мониторинга // Актуальные направления научных исследований: перспективы развития: сборник материалов X Международной научно-практической конференции (Чебоксары, 25 октября 2019 г.) / Редколлегия: О.Н. Широков [и др.]. Чебоксары: ООО "Центр научного сотрудничества "Интерактив плюс", 2019. С. 198-202.

закреплены общие нормы и конкретные назначения. Несмотря на частое применение подобной формы, её правовая природа остаётся предметом научной дискуссии.

По уровню доступности нормативные правовые акты классифицируются как открытые и ограниченного пользования. Первые предназначены для неограниченного круга лиц и подлежат опубликованию, вторые содержат сведения ограниченного распространения: государственную или иную охраняемую законом тайну, а также служебную информацию, доступную лишь определённым субъектам.

С учётом формы выражения нормативных правовых актов выделяются словесные (письменные и устные) и конклюдентные формы. Письменные акты оформляются в установленном порядке и представляют собой документально зафиксированные распоряжения. Устные правовые акты применяются при оперативном управлении и в условиях, требующих немедленного реагирования (например, военное командование, экстренные меры обеспечения безопасности). Конклюдентные акты проявляются в знаковых сигналах, действиях или визуальных обозначениях, таких как дорожные знаки или жестикация сотрудников правопорядка, и имеют обязательную юридическую силу при выполнении определённых условий.

В зависимости от процедуры принятия акты могут быть коллегиальными и единоличными. Первые утверждаются большинством голосов членов соответствующего органа, как правило, при соблюдении установленного кворума (пример - федеральные законы). Вторые исходят от одного должностного лица, уполномоченного на принятие решений, включая приказы министров, указы Президента и распоряжения глав муниципальных образований.

По охвату территории действия правовые акты подразделяются на федеральные, региональные, местные и локальные. Федеральные охватывают всю территорию РФ и обладают высшей юридической силой в системе подзаконных нормативных правовых актов. Региональные действуют в пределах субъекта Федерации и издаются органами соответствующего уровня. Местные акты

принимаются муниципальными структурами и обязательны для исполнения в пределах соответствующих муниципальных образований. Локальные акты ограничиваются рамками отдельных организаций и распространяются на работников и внутренние процессы данных учреждений.

Кроме приведённых подходов, в научной среде существует классификация, основанная на значении нормативного акта. В этом контексте нормативные документы делятся на основные и производные. Основной акт обладает самостоятельной юридической ценностью и часто служит базой для других нормативных решений. Производные акты представляют собой документы, утверждённые, изменённые или конкретизированные на основе основного нормативного источника.

Комплексное понимание и использование таких классификаций играет важную роль в систематизации правовой базы, устранении дублирования и упрощении доступа к правовым нормам, что, в конечном счёте, способствует правовой определённости и устойчивости правопорядка<sup>45</sup>.

Классификацию нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти, допустимо осуществлять на основе различных характеристик<sup>46</sup>.

С точки зрения формы, указы и распоряжения Президента РФ обладают высшей юридической значимостью среди подзаконных нормативных правовых актов. Их принятие осуществляется в рамках полномочий, закреплённых Конституцией. Постановления и распоряжения, исходящие от Правительства РФ, охватывают широкую сферу общественных отношений, включая экономику, социальную политику и обеспечение государственной безопасности. Ведомственные приказы и инструкции федеральных органов исполнительной власти адресуются узкоспециализированным задачам в пределах конкретных сфер

---

<sup>45</sup> Артамонов А.Н. Правовые акты в Российской Федерации: учеб. пособие. Брянск, 2018. С. 10.

<sup>46</sup> Ким В. А. Нормативно-правовые акты исполнительной власти Российской Федерации // Молодой ученый. 2024. № 24 (523). С. 352-355. URL: <https://moluch.ru/archive/523/115606/> (дата обращения: 10.10.2024).

управления. Документы, выпускаемые муниципальными структурами, направлены на регулирование вопросов, относящихся к местной компетенции.

По содержанию и юридической функции различают акты, содержащие обязательные для исполнения нормы права, и документы, лишенные нормативного характера, но имеющие значение для организационного процесса.

По способу утверждения акты подразделяются на принятые коллегиально, оформленные решением единоличного субъекта, а также составленные с учетом коллективного обсуждения, но подписанные одним уполномоченным лицом, сохраняющим внешний вид индивидуального решения.

Такая классификация помогает системно осмыслить функциональные особенности нормативных правовых актов, создаваемых в процессе реализации исполнительной власти. Каждый из нормативных правовых актов проходит сквозь определённую систему признаков, что позволяет наделить его конкретным юридическим статусом и назначением.

Для преодоления текущих проблем в систематизации и учете нормативных правовых актов представляется обоснованным формирование многоуровневой структуры классификации и метаданных, основанной, к примеру, на ресурсе Минюста РФ. Эта структура может включать обязательные и дополнительные информационные элементы.

К числу ключевых метаданных следует отнести: наименование документа, орган-издатель, дату подписания, регистрационный номер, момент вступления в юридическую силу, источник официальной публикации, степень юридической силы, предмет регулирования, географическую юрисдикцию. Расширенные метаданные содержат сведения об отменяющих и изменяющих документах, данных об актуализации, сфере действия, сроке действия, краткой аннотации, статусе документа (активен, отменен, приостановлен), судебной практике и гиперссылки на полные тексты.

Практическая реализация данной системы предполагает создание централизованной базы, обеспечивающей унифицированный формат, полнотекстовый и метаданных-поиск, удобный пользовательский интерфейс и

программные средства обновления информации. В числе функциональных требований - автоматическое отслеживание изменений в правовом поле и синхронизация обновлений, возможность API-интеграции с другими информационными платформами.

Внедрение технологий машинного обучения, обработки естественного языка обеспечивает автоматическую классификацию, присвоение метаданных нормативным документам. Инновационные решения повышают эффективность наполнения информационной базы, оптимизируют обработку данных, гарантируют точность систематизации.

Пользовательский интерфейс разрабатывается с учетом интуитивной понятности, обеспечивая многопараметрический поиск документов, просмотр текстов, связанных материалов. Особое внимание уделяется доступности информационных ресурсов для маломобильных пользователей.

Предложенный подход обеспечивает структурированность правовых данных, ускоряет информационный поиск, повышает прозрачность нормативной среды. Автоматизация классификационных процессов снижает нагрузку специалистов, упрощает анализ действующих нормативных правовых актов. Создание эффективной системы классификации выступает ключевым фактором устранения правовой неопределенности, совершенствования нормативной базы.

Регулярное обновление и межведомственное взаимодействие при управлении базой данных являются необходимыми условиями её эффективности. Внедрение комплексной системы структурирования нормативных правовых актов требует серьёзных вложений, однако её создание способно существенно повысить качество нормативного регулирования, сократить риски правоприменительных ошибок и укрепить правовую определенность в деятельности государственных органов. На этом обоснованно настаивает и А.В. Червяковский<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Червяковский А.В. Нормативный правовой акт, локальный правовой акт, технические нормативные правовые акты // Современное право. 2022. № 9. С. 40.

Ситуация, при которой отсутствует официальное определение нормативного правового акта, нарушает системность в правотворческой и правоприменительной деятельности, создавая правовую и управленческую неопределенность в аспекте квалификации значительного количества нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти. На данную проблему указывает С.В. Бошно<sup>48</sup>, подчеркивая, что отсутствие определения порождает вариативность в толковании норм. По мнению автора, это является системным изъяном, затрудняющим полноценную реализацию полномочий административных структур.

Аналогичную позицию выражает В.Г. Голубцов<sup>49</sup>, анализируя существующие подходы к определению нормативного правового акта через призму таких понятий, как «юридическая сила» и «действие». Автор настаивает на необходимости концептуального уточнения этой части процессуальной теории. Однако в ряде случаев предложенные определения не содержат принципиально новых элементов: употребляемые термины, исходя из их лексического значения в русском языке, не нуждаются в дополнительной научной интерпретации. Тем не менее подобная точка зрения позволяет более четко разграничить индивидуальные акты и документы, устанавливающие нормы общего действия, обязательные для неограниченного круга лиц.

Отнесение локальных актов с нормативным содержанием к числу нормативных правовых актов обеспечивает единообразие в применении процедур и правил, регулирующих правовое воздействие на внутренние процессы в организациях. Это повышает прозрачность правового регулирования, способствует формированию предсказуемой правоприменительной практики и укрепляет режим законности при разработке и реализации локальных правовых актов.

---

<sup>48</sup> Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 23.

<sup>49</sup> Голубцов В.Г. Юридическая сила нормативного правового акта, действие нормативного правового акта, применение нормативных правовых актов арбитражными судами // Пермский юридический альманах. 2021. № 4. С. 437.

В этом контексте работа А.В. Червяковского представляется особенно значимой. Автор предлагает более логичное и аргументированное включение локальных актов, содержащих нормы общего характера, в категорию нормативных правовых актов, включая регламенты. Такой подход обеспечивает юридическую определенность и согласованность в правовом регулировании на уровне отдельных организаций и органов власти<sup>50</sup>.

Предложенный подход способствует разграничению актов, устанавливающих нормы общего характера, и решений, направленных на разрешение узких или частных вопросов. Это обеспечивает повышение уровня правовой определенности, упрощает интерпретацию и применение правовых норм, а также делает юридическую экспертизу более объективной и структурированной.

Разделение правовых действий по их содержательной направленности и области действия необходимо для установления порядка их вступления в силу, процедур отмены и устранения коллизий в процессе правоприменения. Ясное различие между актами общего и индивидуального характера усиливает эффективность правового регулирования и облегчает контроль за соблюдением установленных норм.

Обсуждение дефиниции нормативного правового акта зачастую носит теоретико-догматический оттенок. Для правоприменителя не столько важно наличие доктринального определения, сколько соблюдение требований к статусу и применению самого акта. Исследователи сосредотачиваются на характеристиках и структурных признаках нормативных правовых актов, среди которых наибольшее значение имеют их форма и вид. Форма, в понимании большинства специалистов, представляет собой способ официального оформления воли исполнительной власти, направленной на регламентацию общественных отношений.

Для придания юридической силы правовой норме требуется её закрепление в письменном виде. Документ должен соответствовать установленным техническим и правовым требованиям: включать обязательные реквизиты,

---

<sup>50</sup> Червяковский А.В. Нормативный правовой акт. С. 39.

выдерживать нормы юридической техники, а также проходить процедуру официальной публикации в порядке, определённом законом. Именно такой порядок обеспечивает юридическую значимость нормативного правового акта и его применимость в правоприменительной практике. Данный механизм закреплён в п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ, где обращается внимание судов на необходимость соблюдения иерархии нормативных правовых актов. В документе обозначены базовые черты нормативного правового акта, обязательные для его квалификации как источника права<sup>51</sup>. С учётом указанного, целесообразно провести систематизацию позиции Пленума, используя «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», утвержденные Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г. Это позволит унифицировать правотворческую деятельность органов исполнительной власти, обеспечить прозрачность процедуры принятия актов и повысить их юридическую устойчивость<sup>52</sup>.

Для того чтобы правовой акт мог быть отнесён к числу нормативных правовых актов, он должен соответствовать совокупности ключевых требований, обеспечивающих его правовой статус. Во-первых, необходимо соблюдение установленной формы выражения - будь то закон, указ, постановление или иной документ, обладающий юридической значимостью. Во-вторых, обязательным условием является издание акта уполномоченным субъектом в пределах предоставленных ему компетенций.

Содержательно нормативный правовой акт должен соответствовать действующему законодательству, не вступая в противоречие с нормативными правовыми актами более высокой юридической силы. Он обязан носить

---

<sup>51</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 2; Российская газета. 2019. 15 января.

<sup>52</sup> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // "Собрание законодательства РФ", 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

общеобязательный характер, адресованный неограниченному кругу лиц, и быть направленным на регулирование определенной сферы общественных отношений. Дополнительно обязательным требованием является официальная публикация, без которой документ не приобретает юридическую силу. Еще одним признаком выступает чёткость и однозначность предписаний, исключающих произвольное толкование.

Согласно нормативной правовой базе, перечень актов, имеющих статус нормативных правовых, включает постановления, приказы, правила, инструкции и положения, издаваемые федеральными органами исполнительной власти. До конца сентября 2019 г. к ним относились также распоряжения. При этом письма, телеграммы и аналогичные документы нормативной силы не имеют.

Исследование А.Н. Кучембаева и А.Ю. Нефедова<sup>53</sup> продемонстрировало возможность обнаружения признаков нормативных правовых актов в решениях о комплексном развитии территорий. Проанализировав судебную практику и положения правовой доктрины, авторы рассмотрели правовую природу подобных решений как форму реализации публичной власти, установив их структурные признаки и обоснованность отнесения к числу нормативных правовых актов. Это позволило определить место таких решений в общей системе источников права.

Нормативные правовые акты выполняют важные функции в правовой системе Российской Федерации. Регулятивная функция выражается в установлении норм поведения и правовых моделей взаимодействия между субъектами. Правоприменительная функция обеспечивает унификацию принятия решений на основе общих стандартов. Через информационную функцию граждане получают доступ к сведениям о правах, обязанностях и ответственности. Воспитательное воздействие заключается в формировании у населения устойчивого уважения к праву, развитию правового сознания и правовой культуры.

---

<sup>53</sup> Кучембаев А.Н., Нефедов А.Ю. Решение о комплексном развитии территории как нормативный правовой акт // Современный юрист. 2024. № 2. С. 62.

Следует учитывать, что сведение сущности права исключительно к поведенческим нормам недостаточно. Помимо собственно правил, существуют декларации, цели, задачи, стандарты, отражающие рамки допустимого поведения и определяющие нормативную среду. Это подтверждает необходимость комплексного подхода к интерпретации нормативных правовых актов.

С учётом развития правотворческой практики и правоприменения, квалификация документа как нормативного правового акта всё чаще зависит от интерпретации, данной судом. Органы исполнительной власти сформировали практико-ориентированный подход к разграничению нормативных, ненормативных и квазиправовых актов. Этот подход способствует более точному пониманию содержания и роли правовых инструментов в регулировании общественных процессов<sup>54</sup>. Со временем нормативная база, создаваемая органами государственной власти, как правило, становится более упорядоченной, доступной и понятной. Однако в ряде случаев наблюдается противоположная тенденция: нормы утрачивают чёткость, что приводит к снижению их эффективности и затрудняет реализацию правовых предписаний. Одной из проблем становится снижение качества формулировок, из-за чего правоприменение теряет предсказуемость.

Особую группу представляют квазиправовые акты. Несмотря на отсутствие юридической обязательности и недопустимость их принудительного исполнения, они играют вспомогательную роль в реализации государственной политики и механизмов исполнения закона. Такие акты выступают в роли управленческих инструментов, призванных направлять деятельность органов власти, структурировать административные процессы и обеспечивать согласованность действий.

В отличие от них, ненормативные акты не обладают юридической силой и не подлежат применению в судопроизводстве. Они носят информационный характер

---

<sup>54</sup> Оганесян А. В. Соотношение нормативного-правового акта с ненормативным // Архивариус. 2020. №1 (46). С. 7.

и предназначены для внутреннего делопроизводства, анализа или обмена сведениями между органами власти. При этом они не создают прав и обязанностей для граждан и юридических лиц, не формируют правовых последствий и не могут служить основанием для правовых решений.

В 2019 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ инициировал подготовку проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Основной целью стало упорядочивание разрозненной системы источников права, определение иерархии актов в зависимости от юридической силы, особенностей регулирования и процедур их принятия. Предложение основывалось на необходимости систематизации и устранения пробелов в правовом регулировании.

Начиная с 1996 г., когда впервые была выдвинута идея разработки подобного закона, правовая система страны претерпела значительные изменения. Существенная часть вопросов, ранее вызывавших неопределенность, получила нормативное закрепление. Были приняты базовые федеральные законы, направленные на реформирование судебной власти и упрощение правоприменительной практики. В результате многие положения проекта о порядке издания, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, а также возможности их обжалования утратили актуальность - соответствующие механизмы уже регламентированы действующим законодательством.

Существует широкий спектр научных концепций, исследующих природу нормативных правовых актов. Однако выработка универсального и стабильного юридического определения по-прежнему представляет собой методологическую сложность. В доктринальной плоскости нормативный правовой акт понимается как официальный письменный документ, издаваемый субъектом правотворчества — уполномоченным органом или должностным лицом - в строгом соответствии с установленными процедурами. Структурно он включает правовые нормы общего действия и может содержать индивидуальные предписания.

Система нормативных правовых актов охватывает различные уровни: от законов, принимаемых на федеральном уровне законодательными органами, до локальных распоряжений, издаваемых на местах (субъектах РФ). Такая многоуровневая структура требует не только чёткого юридического разграничения, но и обеспечения функционального единства в рамках правовой системы, что остаётся одной из ключевых задач современного правотворчества<sup>55</sup>.

Нормативный правовой акт обладает юридической силой и обязательностью для исполнения. Его принятие осуществляется в соответствии с установленной законодательством процедурой, что подтверждает его легитимность как источника правового регулирования. Такой акт содержит нормы права, направленные на упорядочение общественных отношений, и принимается уполномоченным субъектом исключительно в рамках предоставленных полномочий.

Ему присуща способность не только устанавливать новые правила, но и вносить изменения в действующие нормативные акты, приостанавливать их действие или отменять. Он может также продлевать срок действия правовых положений и расширять сферу их применения. Обязательным условием его признания в качестве нормативного правового акта является отсутствие индивидуализированной направленности. Он адресован неопределённому кругу лиц и применяется вне зависимости от конкретных обстоятельств, охватывая общие категории общественных отношений<sup>56</sup>. В результате проведённого анализа терминологического аппарата было установлено, что действующая юридическая наука и правоприменительная практика продолжают испытывать острую

---

<sup>55</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5506.

<sup>94</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П "О проведении проверки на соответствие Конституции Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД "О некоторых аспектах применения Федерального закона, вносящего изменения и дополнения в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД "О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

<sup>56</sup> Бошно С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 11.

потребность в выработке единого и недвусмысленного определения понятия «нормативный правовой акт». Отсутствие согласованного подхода к его трактовке затрудняет развитие правового регулирования в соответствующей сфере и формирует неопределённость в определении круга органов, уполномоченных на издание актов нормативного характера. В рамках комплексного исследования диссертантом предложено авторское определение *нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти - это официальный документ, изданный в рамках установленной компетенции по утверждённой процедуре, в надлежащей юридической форме, содержащий обязательные правила поведения, направленные на реализацию положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации*. В практике при квалификации акта ключевое значение отводится содержательной части. Именно наличие нормы права в тексте документа рассматривается как главный критерий нормативности. Это отличает нормативные правовые акты от документов, не содержащих правовых предписаний и не обладающих регулирующим воздействием. Подобное разграничение получило нормативное закрепление, в частности, в статье 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, где указано на особенности рассмотрения дел, связанных с оспариванием нормативных правовых актов. Указанный подход подтверждает необходимость ясной дефиниции термина для обеспечения правовой определенности и эффективности государственной регуляторной деятельности<sup>57</sup>.

Юридические документы, содержащие разъяснения к нормативным правовым актам, обладают особым значением в правоприменительной практике. При этом отсутствует чётко выраженное разграничение между нормативными правовыми актами и актами нормативного характера - соответствующий

---

<sup>57</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П «О проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и третьего абзаца подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть». Документ доступен на Официальном интернет портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, дата публикации 02.04.2015. Также опубликовано в "Российской газете", № 77, 2015.

дифференцирующий подход не был сформулирован ни законодателем, ни Конституционным Судом, ни Верховным Судом Российской Федерации.

Особую роль в правовом анализе играет термин «разъясняет», закреплённый в пункте 1 статьи 217 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и использованный в запросах Верховного Суда. Правильное понимание этого понятия требует глубокого изучения содержания акта, в частности - соответствия его положений смыслу разъясняемой нормы. Определяющим моментом выступает способность такого документа уточнять или раскрывать содержание уже действующих предписаний, не выходя за рамки их юридической природы.

Значимым этапом правового анализа является исследование формулировок в их буквальном выражении, а также оценка их применимости в конкретных ситуациях. Несмотря на то, что буквальное толкование часто становится преобладающим методом интерпретации, его результаты могут варьироваться. На практике одни и те же формулировки способны одновременно оставаться в пределах исходной нормы и в то же время влиять на правовое регулирование, фактически формируя новые правила поведения. Такая ситуация порождает риск подмены нормы разъяснением, что требует особого внимания к пределам юридической допустимости правовых интерпретаций<sup>58</sup>.

Актуальность анализа регулирования как правовой категории обусловлена необходимостью устранения неопределённости при правовой оценке и толковании норм. Применение чётких юридических критериев становится особенно важным на фоне роста количества нормативных правовых актов, содержащих внутреннюю неоднозначность, что осложняет их интерпретацию и практическое применение. Проблемы, возникающие в законодательной и правотворческой деятельности, выражаются в принятии актов за пределами установленной компетенции, в

---

<sup>58</sup> Власенко Н.А., Залоило М.В. Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики // Журнал российского права. 2016. № 8 (236). С. 51.

содержательных противоречиях между нормами, а также в отсутствии должной согласованности в иерархии правовых источников.

Статистические данные за 2023 год наглядно демонстрируют масштабы и структуру юридических возражений на акты различных уровней власти. По делам, связанным с нормативными правовыми актами Президента РФ, зафиксировано пять случаев рассмотрения, завершившихся прекращением производства. Из поданных в отношении нормативных правовых актов Правительства РФ 69 жалоб, удовлетворение получили только две, что указывает на крайне низкий уровень признания таких нормативных правовых актов неправомерными. Аналогичная тенденция прослеживается в отношении нормативных правовых актов Прокуратуры, Следственного комитета и Судебного департамента - в этих случаях ни одна жалоба не получила удовлетворения, все заявления были либо отклонены, либо оставлены без рассмотрения.

При обжаловании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти общее количество рассмотренных дел составило 78, при этом лишь в пяти случаях протесты были признаны обоснованными, что указывает на высокую устойчивость актов центральных структур. Что касается актов Банка России, все три поданных протеста остались без удовлетворения.

Интересна обратная зависимость между уровнем органа, издавшего акт, и вероятностью удовлетворения жалобы. Чем ниже статус органа, тем выше шансы заявителя на успех. Наиболее показательна в этом контексте практика рассмотрения дел по нормативным актам органов местного самоуправления, по которым суды удовлетворили 65% протестов. По остальным категориям оспаривания нормативных правовых актов государственных органов было рассмотрено 131 дело: 78 исков признаны обоснованными, 53 - отклонены.

Таким образом, выявляется существенная диспропорция в эффективности судебного контроля за актами различного уровня. Это свидетельствует о необходимости совершенствования процедур правотворчества, усиления контроля за компетентностью органов, принимающих нормативные правовые акты, и устранения неоднозначности в юридических формулировках, чтобы обеспечить

предсказуемость правоприменения и соблюдение принципа правовой определённости<sup>59</sup>.

Недостаточная определенность критериев классификации нормативных правовых актов затрудняет юридическую оценку, порождает неопределенность правоприменения. Данная ситуация дестабилизирует нормативное регулирование, нарушает принцип правовой определенности, затрудняя интерпретацию норм субъектами правоотношений.

Правовая определенность выступает базовым принципом, гарантирующим предсказуемость государственного регулирования, защиту прав участников правоотношений. Актуальность данного принципа подтверждается практикой Верховного Суда РФ, признающего недействительными неясные и неоднозначные положения нормативных правовых актов. Высшая судебная инстанция акцентирует необходимость однозначных формулировок, поскольку неполнота, двусмысленность норм препятствует правоприменению, нарушает принципы равного доступа к праву<sup>60</sup>.

Принцип правовой определённости, обеспечивающий доверие к закону и действиям государства, накладывает ограничения на законодателя и требует соблюдения юридических позиций, сформулированных высшими судебными инстанциями. Основная проблема в правоприменительной практике связана не столько с появлением новых форм поведения, сколько с трудностью чёткого разграничения между нормативным регулированием, юридическими разъяснениями и ненормативными предписаниями, что порождает методологический разрыв и неопределённость в правовом статусе многих актов.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 разъясняется, что нормативный правовой акт должен быть издан уполномоченным

---

<sup>59</sup>Обзор результатов анализа практики судов по делам о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации не соответствующими федеральному законодательству за 2023 г.. URL: [http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori\\_sudy\\_2023.pdf](http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori_sudy_2023.pdf) (дата обращения: 11.11.2024).

<sup>60</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 мая 2019 г. №8-АПА19-5// URL [/http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=-1776630](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=-1776630) (дата обращения 12.09.2023).

органом и содержать общеобязательные правила поведения, распространяемые на неопределённый круг лиц и подлежащие многократному применению. Подчёркивается, что при подаче заявления необходимо обосновать нарушение конкретных прав заявителя. Несмотря на наличие механизмов судебной защиты, процент удовлетворённых требований по делам, касающимся актов, содержащих нормы разъяснительного характера, крайне низок - по результатам 2023 года удовлетворено лишь одно из двадцати шести обращений.

Региональное, муниципальное правотворчество ограничено запретом установления налоговых санкций, отнесенных к федеральной компетенции. Муниципальные акты лишены полномочий вводить меры ответственности. При признании нормативного правового акта недействительным суд вправе обязать уполномоченный орган разработать новый акт, устраняющий правовые пробелы.

Судебная практика сформировала основные характеристики нормативных правовых актов. В условиях фрагментарности законодательства, терминологической неопределенности выработан системный подход преодоления правовых противоречий. Анализ правовой динамики показывает, что совершенствование содержательных, процедурных аспектов нормативных правовых актов способствует снижению судебных обращений.

Создание единой цифровой платформы, интегрирующей планирование, анализ нормативных правовых актов различных уровней власти, обеспечит прозрачность регулирования. Онлайн-доступ, регулярное обновление системы оптимизирует экспертную оценку, минимизирует правовые коллизии.

Признаки нормативных правовых актов можно систематизировать через такие характеристики, как юридическая сила, обязательность исполнения, публичность, системность и соответствие иерархии нормативного регулирования. В системе государственного управления такие акты выполняют регулятивную функцию, устанавливая нормы поведения; контролируют соблюдение правил; определяют порядок функционирования государственных структур; обеспечивают защиту прав граждан; способствуют экономическому и социальному развитию.

Однако в современной правовой системе сохраняются внутренние противоречия, вызванные отсутствием единой классификации подзаконных нормативных правовых актов. Причиной этого является недостаточный уровень взаимодействия между органами власти и отсутствие действенных механизмов разрешения правовых конфликтов. В рамках диссертационного исследования обоснована возможность многоаспектной классификации нормативных правовых актов по критериям содержания, степени публичной доступности, формы, процедуры принятия и территориального масштаба.

Предложенная модель, основанная на многоуровневой классификации и применении системы обязательных и дополнительных метаданных, с централизованной электронной базой и открытым API, рассматривается как эффективное средство упорядочивания нормативных правовых актов. Внедрение технологий машинного обучения и методов обработки естественного языка позволит автоматизировать процесс классификации, повысить её точность и ускорить обновление базы данных.

Создание такой системы требует согласованных действий и значительных ресурсов, но её реализация способна обеспечить прозрачность правового регулирования, его предсказуемость и эффективность. В научной литературе подчёркивается, что, несмотря на активное развитие правовой системы с 1996 года, единое универсальное определение нормативного правового акта до сих пор отсутствует. В связи с этим сохраняется потребность в однозначной доктринальной и нормативной трактовке данного термина.

На основе проведённого исследования предложено следующее определение: нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти - это официальный документ, изданный в рамках установленной компетенции по утверждённой процедуре, в надлежащей юридической форме, содержащий обязательные правила поведения, направленные на реализацию положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Это определение, как отмечает автор, позволяет устранить терминологическую неопределенность и усилить правовую ясность.

Тем не менее, несмотря на значимость разъяснительных документов, сохраняется неясность в границах между актами, обладающими нормативной природой, и документами, носящими лишь нормативный характер. Это обстоятельство порождает рост числа правовых актов с внутренними неоднозначностями и, как следствие, увеличивает количество судебных споров. В условиях актуальной судебной практики особое внимание уделяется выявлению нарушений и обеспечению прав граждан путём признания недействительных актов и их последующей замены на соответствующие требованиям законодательства.

Обобщая представленные положения, можно сделать вывод о необходимости реформирования системы нормативного правового регулирования, уточнения критериев нормативности, усиления контроля за качеством нормативных правовых актов и внедрения цифровых механизмов мониторинга, классификации и публикации. Всё это способно обеспечить высокий уровень правовой определённости и устойчивости правопорядка.

#### **§4. Особенности правотворческой деятельности органов исполнительной власти**

Правотворческая функция исполнительной власти обладает рядом принципиально важных особенностей, обеспечивающих её значимость в условиях быстро трансформирующейся социальной и правовой действительности. Одной из ключевых характеристик является высокая степень оперативности принятия решений. В ситуациях, требующих немедленного реагирования - стихийные бедствия, эпидемиологические угрозы или иные формы кризисов - именно исполнительные органы власти обладают механизмами для быстрой адаптации правовой системы к новым вызовам. Это позволяет минимизировать правовой

вакуум и обеспечить функционирование институтов власти в условиях нестабильности.

Правотворчество в рамках исполнительной ветви рассматривается не просто как процесс принятия нормативных правовых актов, а как комплексная деятельность, имеющая строгую процедурную организацию и направленная на создание новых правовых норм либо институциональное признание уже сложившихся правил поведения. Такой подход отражает мнение исследователей Г. Костаки и Е. Бутучья, определяющих правотворчество как формализованную и регламентированную деятельность государства, направленную на закрепление, формулирование или юридическое оформление существующих общественных норм.

Динамика современной государственной системы требует от исполнительной власти способности действовать в режиме постоянной адаптации, включая не только нормативную корректировку, но и пересмотр подходов к регулированию. Это придаёт правотворчеству в данной сфере характер гибкого инструмента, способного своевременно реагировать на изменения в социально-экономической структуре и быстро устранять правовые пробелы. Именно поэтому роль исполнительной правотворческой инициативы усиливается, особенно в условиях, когда законодательная власть не способна оперативно формировать необходимые решения.

Правотворческая деятельность исполнительной власти продемонстрировала особую значимость в период пандемии COVID-19 2020 года. Оперативная разработка, внедрение нормативных правовых актов обеспечили регулирование санитарных требований, экономической поддержки, функционирования критической инфраструктуры. Принятые меры сохранили управляемость в кризисной ситуации, создали правовую основу защиты общественного здоровья, стабилизации экономики.

Правотворчество органов власти сформировало нормативные ориентиры, обеспечивающие легитимность, результативность антикризисных решений.

Кризисный опыт подтвердил значимость адаптивности нормативной базы как фактора государственной стабильности.

Правотворчество исполнительных органов власти сформировало нормативные ориентиры, обеспечивающие легитимность, результативность антикризисных решений. Кризисный опыт подтвердил значимость адаптивности нормативной базы как фактора государственной стабильности.

Нормотворческие полномочия исполнительной власти позволяют своевременно корректировать правовое регулирование соответственно возникающим вызовам. Изменения порядка оказания медицинской помощи, внесенные Минздравом РФ в 2021 году, адаптировали медицинские правила к эпидемиологической ситуации, повысили доступность здравоохранения, укрепили доверие граждан к социальной политике государства.

Как подчёркивает А.С. Орлова, правотворчество следует рассматривать как неотъемлемый элемент основных функций государства. Оно обеспечивает устойчивую связь между институтами власти и обществом, формируя правовые инструменты, способные не только регулировать повседневные процессы, но и эффективно реагировать на внештатные ситуации. Правотворческая деятельность исполнительной ветви власти тем самым становится важнейшим фактором поддержания правопорядка, социальной стабильности и гибкости правовой системы<sup>61</sup>.

Правотворческая деятельность исполнительной власти формирует не только реакцию на уже возникшие проблемы, но и закладывает фундамент для стабильных и институционализированных отношений между государственными структурами и обществом. В условиях правовой и социальной динамики она приобретает не просто оперативный, но и стратегически значимый характер. Однако стремительный рост количества нормативных правовых актов в сочетании с

---

<sup>61</sup> Орлова А. С. Правотворчество России: проблемный анализ // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. - 2022. - Т 10, № 3 (73). - С 148–151. - DOI: 10.24412/25001000-2022-10-3-148-151. В данной статье рассматриваются проблемы, связанные с правотворчеством в России, что дает возможность выявить имеющиеся недостатки и предложить возможные решения.

изменениями в структуре исполнительной власти порождает определённые риски, включая правовую неопределённость и так называемую нормативную инфляцию.

Несмотря на проведение реформ, значительная часть субъектов исполнительной власти осталась вне глубоких преобразований. Сокращение числа федеральных органов с 79 до 70 с мая 2012 года не устранило структурных проблем, так как около трети ведомств сохранили функции правотворчества на основе внутренних регламентов. При этом типология принимаемых нормативных правовых актов практически не претерпела изменений, что указывает на необходимость дальнейшего совершенствования института подзаконных нормативных правовых актов.

Рассматривая специфику правотворческой функции федеральных органов исполнительной власти, необходимо исходить из принципа соотношения общего и частного. Акты, принимаемые на уровне этих органов, могут как регулировать широкий круг отношений, так и распространяться на строго определённые сферы. Это придаёт нормативным правовым актам двойственную структуру: они сочетают в себе общие признаки нормативного регулирования и специфические черты, определяемые особенностями конкретной отрасли или функций органа.

Понятия, закладываемые в основу нормативных правовых актов, обладают относительным характером, обусловленным изменчивостью правовых реалий и необходимостью адаптации норм к меняющемуся обществу.

Устаревание некоторых терминов, таких как «ведомственные нормативные правовые акты», требует пересмотра; автор предлагает отказаться от этой формулировки в силу ее концептуальных ограничений и заменить ее более точной ссылкой на «нормативный правовой акт федерального исполнительного органа», которая соответствует современным тенденциям в законодательной терминологии и не вызывает путаницы при определении правового статуса нормативных правовых актов, особенно когда они исходят из структур, которые не входят в классическое понимание учреждения (например, Банк России, Центризбирком, Генпрокуратура).

Нынешняя система права не ограничивается ведомственными (секторальными) рамками; регулирование все чаще осуществляется межведомственными органами или органами, не имеющими четкой ведомственной принадлежности, и ссылка на конкретный орган как источник закона позволяет определить его иерархическое положение и юридическую силу.

Научный подход требует точной терминологии. Формулировка «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти» отвечает требованиям однозначности, исключает расширительное толкование и закрепляет акцент на сути акта как инструмента регулирования, а не на формальном признаке принадлежности к ведомству. Таким образом, термин «ведомственный» утрачивает релевантность в условиях современной правовой структуры.

Решения министерств в текущих условиях закрепляются в форме нормативных правовых актов и оказывают влияние на государственную политику, включая внешнеполитическое направление, как это демонстрирует деятельность МИД России и Россотрудничества. В отличие от министерств, федеральные агентства выполняют узкоспециализированные функции, определённые Указами Президента РФ, где детализированы структура, компетенции и правовой статус каждого агентства.

Федеральные агентства действуют строго в пределах своих полномочий, изменение которых требует внесения поправок в действующее законодательство. Их деятельность направлена на решение специфических задач: ФСБ - в сфере национальной безопасности, Роспотребнадзор - в области санитарного контроля, Росгидромет - в области экологического мониторинга. Подчинённость агентств варьируется: они могут находиться в структуре министерств или напрямую подчиняться Правительству РФ. При этом агентства не обладают правом инициировать проекты федеральных законов и сосредоточены на реализации государственной политики в пределах собственной компетенции.

Несмотря на имеющиеся недостатки, система федеральных органов власти постоянно претерпевает изменения, Правительство Российской Федерации

контролирует деятельность органов власти, выявляет проблемные области и разрабатывает меры по оптимизации, включая внедрение современных ИТ-технологий, повышение подотчетности, совершенствование организационной структуры.

Правотворческая деятельность исполнительной власти является весьма гибкой и способна быстро реагировать на изменения в законодательстве, общественных условиях и потребностях государства; например, специальные полномочия федеральных органов помогают им решать узкоспециализированные задачи, однако отсутствие у них прямого указания в законодательстве на разрешение осуществление этих задач, за исключением случаев, конкретно предусмотренных законом, не позволяет им оперативно выполнять их, а дублирование полномочий с другими субъектами может снизить их эффективность (Россотрудничество и Министерство иностранных дел России).

Несмотря на существующие недостатки, система федеральных органов власти постоянно меняется; правительство вносит свои предложения по изменению структуры органов власти с учетом итогов их эффективности, выявляет проблемные области, в том числе, по проведению антикоррупционной экспертизы проектов и нормативных правовых актов, разрабатывает меры по оптимизации их работы путем внедрения современных информационных технологий.

Практика показывает, что отсутствие единообразных стандартов и алгоритмов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в частности на муниципальном уровне, снижает эффективность его применения, поскольку в различных регионах контроль за антикоррупционной деятельностью, в том числе антикоррупционной экспертизой варьируется от специализированных отделов до уполномоченных лиц местных органов управления, в результате чего зачастую не документируются коррупционные факторы и проекты нормативных правовых актов не подвергаются повторной проверке, что понижает авторитет таких экспертных исследований.

Качество правотворческой деятельности требует единого алгоритма анализа нормативных правовых актов с целью профилактики коррупции, выявления

коррупциогенных факторов, основанного на прозрачных и стандартизированных процедурах, который позволит обеспечить полное изучение проектов нормативных правовых актов на основе оценки их содержания и соответствия полномочиям властей анализу последствий этого правила для прав и интересов граждан.

Законотворческие процедуры требуют строгого соблюдения всех полномочий органов и должностных лиц; в противном случае акт является недействительным; любое правило должно отвечать критериям правоспособности, не ущемлять прав граждан без надлежащего обоснования и быть направлено на достижение социально значимых целей; если интересы отдельных лиц ограничены, то приоритет должен отдаваться защите общественных интересов; на этапе разработки нормативного правового акта важно учитывать потенциальные последствия его правоприменения, включая последствия для различных категорий граждан; поэтому до принятия решения необходимо провести консультации с представителями экспертного сообщества, гражданского общества и властей; это взаимодействие позволяет оценить воздействие проекта на отношения между общественностью, уточнить риски и обратную связь.

Осмысление общественностью и открытость содержания проекта нормативного правового акта (закона) являются важными признаками демократического законотворческого процесса, и общественность и заинтересованные стороны должны иметь доступ к информации о целях, составителях проектов, механизмах осуществления и правовых последствиях, предлагаемых нормативных правовых актов, что повышает прозрачность регулирования, укрепляет доверие к институтам власти и способствует контролю за качеством содержания.

Нарушения процедур подготовки и принятия нормативных правовых актов могут указывать на наличие коррупционных факторов, зачастую в нарушение правовых технологий, противоречий с существующим законодательством, нарушений системных принципов и ясности, а также соблюдения установленных норм, что имеет решающее значение для обеспечения законности и устойчивости правового регулирования.

Четкость и предсказуемость содержания принципа верховенства права является ключевым требованием нормативного правового акта: независимо от национальных правовых традиций всегда существует четкая и недвусмысленная формулировка, которая не допускает произвольного толкования; применение стандартов юридической ясности не только улучшает восприятие нормы, но и снижает риск правовой неопределенности; эксперт призван не только выявлять слабые места, но также и формулировать конкретные предложения по устранению рисков коррупции.

Систематический подход к антикоррупционным знаниям, антикоррупционной экспертизе становится важным элементом в разработке нормативных правовых актов, и применение четкого алгоритма позволяет исполнительной власти усовершенствовать механизмы разработки нормативных правовых актов и уменьшить потенциальные риски; эта работа неразрывно связана с практической ориентацией на практическое применение и направлена на создание качественного и функционального правового пространства. Поэтому нормативные правовые акты должны быть конкретными, разумными и последовательными с акцентом на реальные цели без излишней сложности регулирования; разработка и осуществление цифровых аналитических инструментов, экспертных платформ и программ обратной связи позволят обеспечить систематический и качественный процесс правотворчества; это приведет к эффективному регулированию, уменьшению рисков коррупции и укреплению верховенства права.

Предложение о замене термина «ведомственный нормативный правовой акт» термином «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти», направлено на устранение противоречия в юридической терминологии и обеспечения единообразия законодательства, особенно в контексте современного правотворчества, при котором точность и специфичность понятий имеют важное значение для стабильного правового регулирования; использование устаревших и расплывчатых терминов затрудняет определение правовых действий, нарушение систем и недопущение надлежащего определения их правовых последствий.

Необходимость учета правового статуса федеральных органов, определенного в указах Президента, является обязательным условием законного осуществления ими своей деятельности; эти органы должны строго соблюдать ограничения своих полномочий и любое расширение их полномочий должно осуществляться исключительно путем внесения изменений в законодательство.

Современная правотворческая деятельность требует научно-аналитического подхода, в рамках которого важную роль играют алгоритмы и исследования, а алгоритм анализа борьбы с коррупцией, проведения антикоррупционной экспертизы, разработанный в настоящем диссертационном исследовании способствует более последовательной и систематической практике правотворчества.

Этот подход предусматривает всестороннюю правовую оценку содержания нормативных правовых актов, проверку соблюдения полномочий инициатора и выявление потенциальных рисков для прав и интересов граждан.

Введение чётко структурированной системы антикоррупционной экспертизы позволит значительно повысить качество нормативного регулирования, снизить регуляторную нагрузку и сформировать современную модель правотворчества, соответствующую требованиям публичной ответственности и юридической обоснованности. Предложенные меры создают основу для более эффективного и более прогнозируемого правового регулирования.

## **ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### **§1. Правовой статус органов исполнительной власти: понятие и структура**

Трансформации, происходящие в российской государственно-правовой системе, вызывают возрастающий интерес к исследованию правового положения исполнительных органов власти. Актуальные изменения в нормативной базе, регулирующей публичную власть, включая поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>62</sup>, требуют глубокого научного осмысления, направленного на выявление новых моделей взаимодействия между федеральными и региональными органами власти.

Анализ эволюции правового статуса исполнительных органов раскрывает тенденции развития государственного управления. Теоретико-прикладной подход отражает переход от централизованной системы к гибкой модели, учитывающей региональную специфику при сохранении единства публичной власти.

Ключевой проблемой выступает несоответствие федеральных установлений их региональной реализации, создающее дисбаланс полномочий, снижающее эффективность управления. Комплексное исследование правового статуса включает анализ нормативной базы, содержательных компонентов, правосубъектности, полномочий, ответственности органов власти.

Сравнительный анализ федерального, регионального законодательства выявляет типичные расхождения, препятствующие реализации нормотворческих полномочий. Исторический контекст изучаемой категории также имеет важное

---

<sup>62</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 28.12.2025) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // Российская газета. – 2021. – 27 дек. (№ 294). - Текст : электронный. - URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2026). Начало действия редакции – 01.01.2026.

значение. Этапы становления системы государственного управления в постсоветский период, включая распад СССР, переход к рыночной экономике и формирование федерализма, коренным образом изменили подходы к организации исполнительной власти. Эти процессы обусловили необходимость переоценки правового положения исполнительных органов в новых политико-правовых реалиях.

С позиции административно-правовой теории правовой статус органа исполнительной власти отражает совокупность его юридически закреплённых прав, обязанностей и компетенций. Такое понимание, в том числе представленное в исследованиях А.А. Ищенко<sup>63</sup>, служит основой для системного анализа и дальнейшей разработки подходов к совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

История и современное развитие правового статуса исполнительной власти демонстрируют его фундаментальную значимость в контексте эволюции всей государственно-правовой системы России.

Эта понятие представляет собой не просто сочетание полномочий, а правовую категорию, которая отражает институциональный характер власти, ее функции, ответственность и ограничения на вмешательство в публичные процессы.

Современные концепции правового статуса исполнительной власти непосредственно связаны с принципом разделения властей, который является основой демократической системы и обеспечивает баланс между ветвями власти, предотвращая чрезмерную концентрацию власти и создавая систему сдержек и противовесов.

В рамках такой модели правовой статус исполнительных органов толкуется как совокупность их полномочий, обязанностей и ответственности, установленных Конституцией, федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства. Независимость исполнительной власти в такой системе должна

---

<sup>63</sup>Ищенко А.А. Конституционно-правовые основы участия аппарата государственной думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса // Гражданин. Выборы. Власть. - 2021. - №2. - С. 42.

сочетаться с её подотчётностью и контролируемостью со стороны других государственных институтов.

Правовая природа исполнительной власти наиболее отчётливо проявляется в административно-правовой сфере, где органы действуют как субъекты, наделённые властными полномочиями. Они уполномочены издавать подзаконные нормативные правовые акты, обязательные к исполнению, и принимать индивидуальные распоряжения в рамках своих функций. Их правосубъектность, в отличие от иных участников правоотношений, основывается на публичной природе деятельности и целенаправленно ориентирована на реализацию задач государства. В то же время, она ограничена рамками компетенции, правовыми нормами и территориальной юрисдикцией.

Правоспособность исполнительных органов характеризуется конкретностью, определяется объемом полномочий, ограничивается предметом ведения, территорией, временными рамками. Данные ограничения предотвращают дублирование функций, обеспечивают специализацию, минимизируют правовые конфликты между уровнями власти.

Подзаконные нормативные правовые акты выступают ключевым инструментом реализации полномочий, обеспечивая детализацию законов, адаптацию регулирования к социально-экономическим условиям. Эффективность нормативных правовых актов базируется на соблюдении процедур, соответствии компетенции органов власти.

Правовой статус исполнительных органов включает правосубъектность, компетенцию, пределы полномочий, ответственность, механизмы контроля. Три основных компонента - правоспособность, дееспособность, юридическая ответственность - формируют систему государственного управления, основанную на балансе прав, обязанностей, контрольных механизмов.

Каждый из ключевых компонентов правового статуса государственных органов исполнительной власти - правоспособность, дееспособность и юридическая ответственность играет важную роль в системе обеспечения экономической безопасности. Правоспособность определяет круг полномочий,

дееспособность – возможность их реализации, а юридическая ответственность служит механизмом соблюдения правовых норм и ограничений. Взаимное дополнение и контроль этих элементов обеспечивают эффективное функционирование органов исполнительной власти в сфере экономической безопасности.

Нарушение согласованности компонентов статуса ослабляет управленческую эффективность. Избыточные полномочия без механизмов подотчетности создают риски злоупотреблений. Юридическая точность распределения обязанностей, установления пределов полномочий минимизирует правовые нарушения.

Укрепление правовой определенности повышает общественное доверие к государственным институтам. Структурированность правового статуса обеспечивает управленческую стабильность, результативность властных институтов.

Основополагающие положения правового положения исполнительной власти в России закреплены в Конституции РФ. В ней зафиксированы принципы формирования и функционирования исполнительной власти, а также разграничение властных полномочий между различными уровнями государственной системы. Конституционное регулирование устанавливает базовые параметры работы Президента и Правительства, как ключевых элементов исполнительной власти, а также определяет рамки допустимого правового воздействия на федеральные органы и процедуры их образования.

Конституционные положения находят развитие в системе федерального законодательства. Центральным актом, раскрывающим специфику деятельности исполнительной власти, выступает Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»<sup>64</sup>. В этом нормативном правовом акте даны

---

<sup>64</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ (ред. от 28.12.2025) "О Правительстве Российской Федерации" // Российская газета. – 2020. – 09 нояб. (№ 251). – Текст : электронный. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2026). Редакция, вступающая в силу с 01.01.2026.

разъяснения относительно юридического положения Правительства, его функций, структуры и процедур взаимодействия с другими субъектами власти - Президентом, законодательными органами власти и судебными инстанциями. Закон устанавливает механизмы ответственности и правовую основу управленческих решений.

Помимо этого акта, правовое регулирование распространяется и на иные органы исполнительной власти, включая федеральные министерства, службы и агентства. Их деятельность регулируется соответствующими федеральными законами, среди которых особое значение имеет нормативный акт «О государственной гражданской службе Российской Федерации», определяющий порядок прохождения службы, полномочия и правовые гарантии государственных гражданских служащих<sup>65</sup>.

Регулирование порядка поступления на государственную гражданскую службу, закреплённое в федеральном законодательстве, охватывает весь процесс от отбора кандидатов до определения их служебных обязанностей, условий карьерного роста и требований, предъявляемых к поведению. Установленные нормы создают чёткий правовой механизм, обеспечивающий прозрачность и предсказуемость управленческих решений. В совокупности федеральные нормативные правовые акты формируют многоуровневую правовую систему, в рамках которой каждая структура исполнительной власти занимает строго определённое место, обладая конкретными полномочиями.

Благодаря данной системе каждый государственный служащий получает представление о своём функционале, что исключает дублирование обязанностей и снижает риск организационной неопределённости. Это способствует правовой устойчивости в функционировании органов исполнительной власти и повышает управленческую эффективность. Так, при разработке нового нормативного

---

<sup>65</sup> Зульфугарзаде Т. Э. Государственная служба в Российской Федерации: понятие, классификация и основные особенности [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/BG%203%20Security%20Sector%20RUS%20web.pdf> (дата обращения: 10.10.2024).

правового акта разработчик от органов власти обязаны проверить соответствие своих действий установленному законодательству, опираясь на нормы, описывающие их компетенцию, процедуры принятия решений и механизмы контроля. Это не только обеспечивает соблюдение законности, но и способствует унификации правоприменительной практики.

Исследование правового статуса исполнительных органов предполагает анализ формального, институционального аспектов. Формальное измерение охватывает нормативно-правовую базу деятельности государственных органов. Институциональный подход исследует практическую реализацию норм, механизмы взаимодействия.

Международный опыт, включая практику Германии, Франции, Финляндии, показывает ограниченную эффективность прямого заимствования англосаксонских административных реформ, ориентированных на радикальные институциональные изменения. Результативность преобразований повышается при постепенном внедрении, учитывающем национальную специфику государственного аппарата, административную культуру.

Поэтапный подход к реформированию обеспечивает стабильность, адаптивность государственной службы, соответствие современным требованиям управления. Сочетание традиционных механизмов, инновационных элементов создает основу эффективной модернизации административной системы<sup>66 67</sup>.

Реализация исполнительных полномочий требует надлежащего материально-технического обеспечения, включающего в себя ресурсную поддержку государственных программ, финансирование мероприятий, а также предоставление необходимого оборудования и инфраструктуры. Такая обеспеченность играет ключевую роль в выполнении конкретных задач,

---

<sup>66</sup>Соколов А.Ю. Административное право Российской Федерации. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. - 35 с.

<sup>67</sup>Братановский С.Н., Капитанец Ю.В., Вулах М.Г. Административное право России. - Москва: РИОР, 2025. - 102 с.

возложенных на органы исполнительной власти, и напрямую влияет на их способность достигать поставленных целей в установленные сроки.

Наряду с этим, значимую роль в процессе правотворчества играют принципы, применяемые на этапе подготовки нормативных правовых актов. Их использование способствует формированию логически выстроенных, юридически точных и содержательно обоснованных нормативных правовых актов. Основополагающими среди них являются объективность, предполагающая опору на проверенные данные; научность, обеспечивающая теоретическую и практическую обоснованность положений; планирование, позволяющее учитывать перспективы применения правовых норм; и последовательность, исключающая противоречия между различными уровнями регулирования.

Следование этим принципам особенно важно в ходе парламентского рассмотрения законопроектов, когда необходимо согласовать интересы различных участников законодательного процесса. Такая методологическая основа укрепляет правовую ясность, снижает риск неоднозначной интерпретации положений и способствует более эффективному функционированию государственной системы в целом<sup>6869</sup>.

Акты, издаваемые Президентом и Правительством Российской Федерации, играют ключевую роль в правовом обеспечении исполнительной власти. Они служат механизмом конкретизации положений федерального законодательства, позволяя в оперативном порядке регулировать внутреннюю структуру и функциональную нагрузку государственных органов. Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ формируют институциональную архитектуру федеральных ведомств, устанавливая их компетенцию и определяют регламент взаимодействия. Благодаря этим актам органы исполнительной власти получают

---

<sup>68</sup> Гусейнова Л.Н. Правовые аспекты цифрового государственного управления: стратегии и практики внедрения // Вопросы российского и международного права. - 2024. - №9. - С. 135.

<sup>69</sup> Ищенко А.А. Конституционно-правовые основы участия аппарата государственной думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса // Гражданин. Выборы. Власть. - 2021. - №2. - С. 46.

нормативную основу для практической деятельности в условиях динамично изменяющейся управленческой среды.

Конституция РФ закрепляет федеративное устройство государства, предусматривающее разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. В отношении исполнительной власти это проявляется в установлении единых основ формирования системы органов на уровне субъектов. Региональные власти вправе самостоятельно определять структуру своих исполнительных органов, однако это право осуществляется в рамках, строго определенных федеральным законодательством. Такая ограниченная автономия направлена на обеспечение баланса между правовыми субъектами на самостоятельность и необходимостью сохранения целостности государственной системы.

Законодательство, регулирующее статус региональных исполнительных органов, ограничено требованиями федерального уровня, что находит отражение, в частности, в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В законе закреплены минимально допустимые стандарты для организации деятельности региональной исполнительной власти, исключив возможность отступления от федеральных. Изменение основ федерализма или нарушение принципа единства публичной власти недопустимы. Региональные нормативные правовые акты не должны вступать в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами; в противном случае приоритет остаётся за нормами федерального уровня. Подобная правовая конструкция гарантирует целостность правового пространства страны, позволяя при этом адаптировать управление к специфике конкретных территорий.

Структура и компетенция исполнительных органов на уровне субъектов формируются на основании их собственных конституций (уставов) и законов. Эти документы определяют систему исполнительных органов, их наименования, полномочия и порядок образования. Дополнительная регламентация осуществляется через специальные нормативные правовые акты, включая

положения об отдельных ведомствах. Таким образом, нормативная архитектура регионального управления сочетает федеральные стандарты с возможностью их вариативной реализации на местах, соблюдая при этом единые правовые принципы.

Как подчёркивает Л. В. Андриченко<sup>70</sup>, руководитель Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, законодательное оформление полномочий органов исполнительной власти на региональном уровне требует учёта как федеральных требований, так и особенностей конкретной территории, что обеспечивает эффективность и устойчивость всей системы управления.

Многообразии территориальных условий, различия в уровне обеспеченности ресурсами, особенности исторического становления и социокультурная специфика различных регионов России обуславливают необходимость внедрения вариативного механизма реализации государственной региональной политики. Однако нормативное закрепление данной дифференциации до настоящего времени остается неурегулированным в правовой плоскости. Отсутствие четкой юридической формы затрудняет адаптацию системы управления к требованиям конкретных субъектов РФ и снижает эффективность функционирования органов исполнительной власти на региональном уровне.

Проблематика правовых противоречий, возникающих при разграничении предметов ведения между уровнями публичной власти, во многом обусловлена неопределенностью и двусмысленностью отдельных положений Конституции. Недостаточная ясность формулировок основного закона способствует коллизиям в нормативной базе, затрудняя правоприменительную практику и порождая неопределенность в компетенциях между РФ и субъектами<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Андриченко Л.В. Современная модель и механизм разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. 2014. № 2. С. 172-187. URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=65140](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=65140).

<sup>71</sup> Меркулов П.А., Малик Е.Н. Развитие государственного управления в России через систему подготовки кадров // Управленческое консультирование. - 2016. - №4. - С. 8–12.

В соответствии с положениями ст. 72 Конституции РФ закреплены сферы совместной компетенции между Российской Федерацией и её субъектами. Однако отсутствует их конкретизация, что приводит к правовым пробелам и дублированию функций при реализации норм на различных уровнях власти. Нечеткость в разграничении исключительных полномочий между федеральными и региональными органами власти способствует разночтению нормативных положений и вызывает споры при их практическом применении.

Серьёзную правовую проблему представляет отсутствие синхронности в правотворчестве между федеральными и региональными уровнями. Изменения, вносимые в федеральное законодательство, зачастую не сопровождаются корректировкой нормативных правовых актов субъектов РФ. В результате сохраняются положения, формально остающиеся в силе, но вступающие в противоречие с обновлёнными федеральными нормами. Это ведёт к нарушению принципа иерархии нормативных правовых актов и снижает правовую определённость.

Юридические конфликты наглядно проявляются в вопросах организационного оформления региональных исполнительных структур. В ряде субъектов РФ создаются органы, не предусмотренные едиными федеральными моделями, что нарушает концепцию единства публичной власти. Например, в Ульяновске был создан институт Уполномоченного по противодействию коррупции как орган власти.

В Белгородской области заключаются соглашения между вице-губернаторами, курирующими нацпроекты, и главами муниципалитетов. В рамках таких договорённостей разрабатываются и утверждаются дорожные карты, которые требуют обязательной защиты на региональном уровне. Подобная практика расширяет влияние региональной исполнительной власти на сферу, отнесённую к компетенции местного самоуправления, что противоречит федеральным правовым нормам о самостоятельности муниципального управления.

---

Наличие неустранённых коллизий отрицательно отражается на функционировании системы исполнительной власти, создавая условия для конфликтов между уровнями управления, снижая управленческую эффективность и вызывая затраты на административные согласования. При этом неоднозначность в распределении функций нередко становится основой судебных разбирательств, увеличивая финансовую и процедурную нагрузку. В правовой системе и механизмах управления отмечается отход от принципа доминирования федерального законодательства и ослабление иерархической структуры власти.

Главная причина указанных дисфункций заключается в отсутствии целостного и кодифицированного нормативного правового акта, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти. Существующая нормативная база фрагментирована, что препятствует чёткому определению полномочий и компетенций. Недостаточная проработка основополагающих положений осложняет их применение и приводит к дублированию функций, пересечению сфер ответственности и несогласованности действий различных звеньев административной системы.

Проблема разграничения федеральных, региональных полномочий обостряется неполнотой федерального законодательства, порождающей правовые пробелы, коллизии. Дублирование, противоречия региональных нормативных правовых актов федеральным нормам порождают правовую нестабильность в системе законодательства. Отсутствие унифицированных критериев распределения компетенций затрудняет правоприменение, снижает управленческую эффективность.

Преодоление указанных проблем требует формирования системы согласования, юридической экспертизы нормативных правовых актов. Стратегическим направлением выступает создание единой законодательной базы, регламентирующей структуру, взаимодействие, полномочия исполнительных органов.

Разработка федерального закона позволит систематизировать действующие нормы, устранить противоречия, установить универсальные процедуры.

Закрепление базовых принципов организации исполнительной власти, включая структуру, ответственность, координационные механизмы, обеспечит институциональную целостность системы государственного управления.

Единая законодательная база обеспечит стабильность и предсказуемость правового регулирования, способствуя выработке устойчивых моделей взаимодействия между уровнями публичной власти. Важным элементом совершенствования выступает повышение качества правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Необходимо внедрение стандартов к разработке и согласованию подзаконных нормативных правовых актов, с акцентом на предупреждение дублирования и несогласованности правовых норм. Усиление контроля за деятельностью федеральных министерств и региональных органов власти минимизирует риск возникновения коллизий и повысит нормативную согласованность.

В основе рационализации вертикального взаимодействия органов исполнительной власти должен лежать принцип субсидиарности, предполагающий передачу полномочий на нижестоящий уровень при наличии у него достаточных ресурсов для выполнения соответствующих функций. При этом сохраняется общий контроль со стороны вышестоящих органов, что позволяет достичь баланса между централизацией и оперативностью. Эффективным инструментом обеспечения согласованного функционирования является Государственный Совет РФ, действующий в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ<sup>72</sup>. Его роль заключается в координации взаимодействия элементов единой системы публичной власти при выработке приоритетов внутренней и внешней политики, а также в определении направлений социально-экономического развития страны<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации"// Официальный интернет-портал правовой информации. 08.12.2020. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.02.2026).

<sup>73</sup> Маркова Е.Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 24-29. DOI: 10.18572/1812-3767-2021-12-24-29.

Для обеспечения эффективной межведомственной координации на уровне субъектов РФ целесообразно формирование постоянно действующих координационных советов. Эти структуры должны объединять представителей региональных органов исполнительной власти, а при необходимости - включать должностных лиц муниципального уровня. Основная задача подобных советов - разработка согласованных управленческих решений для комплексных задач, реализация которых требует участия нескольких ведомств. Подобный формат работы позволяет исключить дублирование функций, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и ускорить принятие оперативных мер в нестандартных ситуациях.

Регламент, определяющий деятельность таких координационных формирований, должен содержать чётко прописанные процедуры принятия решений и действенные механизмы мониторинга их исполнения<sup>74</sup>. Согласованное взаимодействие между органами исполнительной власти различных направлений создаёт благоприятные условия для достижения единых целей регионального развития.

Исследование правового статуса исполнительных органов власти выявляет его многоуровневую структуру, базирующуюся на конституционных принципах, включающую правосубъектность, дееспособность, юридическую ответственность. Взаимодействие данных элементов формирует стабильную, предсказуемую систему исполнительной власти.

Правосубъектность определяет границы полномочий органа, устанавливая пределы реализации управленческих функций. Дееспособность обеспечивает практическое воплощение правовых норм через конкретные административные механизмы. Ответственность выступает регулятивным инструментом, гарантирующим подотчетность органов власти законодательным требованиям.

---

<sup>74</sup> О заседании Межведомственного координационного совета при Губернаторе Ульяновской области по вопросам защиты прав потребителей // Сайт Управления Роспотребнадзора по Ульяновской области. – URL: <https://73.rospotrebnadzor.ru/content/111/60342/?ysclid=mm3fmwarsg430938351> (дата обращения: 26.02.2026). – Текст : электронный.

Комплексное взаимодействие указанных компонентов создает основу эффективного функционирования исполнительной власти, обеспечивая баланс полномочий, механизмов реализации, контрольных инструментов. Системное единство элементов правового статуса способствует устойчивому развитию государственного управления.

Такая интегральная конструкция правового статуса органов исполнительной власти выступает не только гарантией законности, но и основой эффективности в процессе государственного управления. Она задаёт чёткие границы допустимой административной активности и способствует достижению поставленных задач с соблюдением правовых норм.

Изучение действующего нормативного регулирования выявило устойчивые противоречия между федеральным и региональным уровнями, выражающиеся в дублировании функций, расплывчатости полномочий и затруднениях при взаимодействии между уровнями власти. Всё это снижает общий уровень управленческой эффективности. Устранение данных противоречий возможно только при условии согласованности нормативных правовых актов, регулирующих статус исполнительных органов.

Формирование единого федерального закона, регламентирующего полномочия, структуру исполнительной власти федерального, регионального уровней, выступает необходимым этапом развития правовой системы. Нормативный правовой акт призван разграничить компетенции, установить унифицированные правила организации, функционирования исполнительных органов, обеспечивая правовую стабильность, эффективность управления.

Классификация нормативных правовых норм создает основу предсказуемости правотворческой деятельности в условиях многоуровневого управления. Унификация нормотворческих процедур, включая стандарты подготовки, согласования нормативных правовых актов, минимизирует юридические коллизии.

Совершенствование контрольных механизмов над министерской, ведомственной нормотворческой деятельностью повышает правовое соответствие

издаваемых нормативных правовых актов. Оптимизация внутриведомственного нормотворчества предотвращает дублирование функций, обеспечивает юридическую точность, согласованность регулирования.

Рационализация взаимодействия между уровнями исполнительной власти требует ориентации на принцип субсидиарности. Его реализация предполагает передачу управленческих полномочий на более низкий уровень в случае, если он способен обеспечить их выполнение более эффективно, при сохранении общего надзора со стороны вышестоящих инстанций. Данный подход соответствует принципу децентрализации управления, направленному на повышение гибкости системы управления, сокращение сроков принятия решений, учет локальных особенностей при реализации задач.

## **§2. Правотворческие полномочия органов исполнительной власти и эффективность их закрепления в законодательстве**

Положения, определяющие правотворческую компетенцию, определены в Конституции РФ, где в ст. 114 прямо указаны функции Правительства, включая издание постановлений и распоряжений, обязательных к исполнению на всей территории страны. Правотворчество представляет собой многоступенчатый процесс, в котором органы публичной власти и уполномоченные должностные лица реализуют деятельность по преобразованию общественного запроса в юридически оформленную норму, закреплённую в соответствующем источнике права.

С учётом мнений исследователей Г. Костаки и Е. Бутучья<sup>75</sup>, правотворческие функции не ограничиваются только выработкой норм - они воплощают

---

<sup>75</sup> Костаки Г., Бутучья Е. Законодательная деятельность и создание норм: суть и взаимосвязь понятий // Закон и жизнь. - 2013. - № 7. - С. 6–7.

общественные интересы и служат инструментом обеспечения правопорядка, способствуя поддержанию социальной устойчивости. Данное обстоятельство придаёт правотворчеству особую значимость в системе государственного управления.

Одним из основополагающих нормативных правовых актов, регламентирующих правотворческую деятельность, является постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>76</sup>. Этот документ детализирует все стадии подготовки нормативных правовых актов - от концептуального замысла до окончательного принятия, включая процедуры согласования, правовой экспертизы и обоснования. Данная регламентация призвана способствовать усилению логической упорядоченности и соблюдению правовых требований при разработке подзаконных нормативных правовых актов.

Нормотворческая деятельность сочетает юридико-технические аспекты с содержательным анализом, требующим детальной проработки целей, методов, последствий регулирования. Эффективность правотворчества определяется полнотой нормативного содержания, своевременностью правовой имплементации.

Комплексный подход к разработке нормативных положений предполагает:

- всестороннее исследование регулируемых отношений
- оценку регуляторного воздействия
- прогнозирование правовых последствий
- обеспечение системной согласованности норм

Разработка нормативных правовых актов включает в себя не только юридико-технические действия, но и содержательный анализ, предполагающий тщательную проработку целей, методов и последствий регулируемого явления.

---

<sup>76</sup> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.11.2024) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // Собрание законодательства РФ. – 1997. – 18 авг. (№ 33). – Ст. 3895. – Текст : электронный. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2026). Редакция, вступающая в силу с 23.11.2024.

Результативность в данной сфере напрямую зависит от двух факторов - полноты содержания принятых норм и оперативности их введения в правовое поле<sup>77</sup>.

Результативность нормотворческого процесса базируется на балансе содержательной глубины, оперативности принятия правовых решений. Данный подход гарантирует качество правового регулирования, адаптивность нормативной системы к изменяющимся общественным отношениям.

Существенной проблемой организации правотворческой компетенции является дублирование функций органов государственной власти. Данная ситуация приводит к:

- усложнению административных процедур
- увеличению бюрократической нагрузки
- замедлению управленческих процессов
- снижению эффективности нормотворчества

Оптимизация распределения правотворческих полномочий требует устранения функционального дублирования, совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия.

Согласно официальной статистике Министерства юстиции РФ за 2024 г.<sup>78</sup>, порядка 80% проектов нормативных правовых актов получили положительное заключение и были утверждены в пределах установленных сроков, что свидетельствует о высокой степени организованности процесса правотворческой деятельности. Данный показатель свидетельствует о том, что нормативно-правовая база разрабатывается в контексте действенного административного обеспечения, гарантирующего правовую стабильность и оперативное регулирование основополагающих аспектов государственной политики.

Эффективное выполнение правотворческих функций отражает не только уровень организационной готовности органов государственной власти, но и

---

<sup>77</sup> Никулин М.И. Механизм процесса создания норм права С. 67.

<sup>78</sup> Министерство юстиции Российской Федерации. Аналитика и статистика. Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: [http://pravo-minjust.ru/analytics\\_statistics](http://pravo-minjust.ru/analytics_statistics) (дата обращения: 25.12.2024).

степень соответствия между поставленными целями и фактическими результатами. Этот показатель выступает важным критерием при оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Одним из ключевых проблемных аспектов при закреплении правотворческой компетенции выступает частичное дублирование положений функционала в их полномочиях между различными государственными органами власти. Такая ситуация способствует усложнению административных процедур, росту бюрократической нагрузки и снижению скорости принятия управленческих решений. Данный аспект получил отражение в аналитических материалах Счетной палаты РФ за 2024 г., где указывалось на избыточность отдельных звеньев в механизме государственной нормотворческой деятельности<sup>79</sup>.

На региональном уровне важную роль в обеспечении сбалансированного управления играет система оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, разработанная Правительством РФ<sup>80</sup>. Эта методика позволяет выявлять структурные и функциональные недостатки в работе региональных институтов и служит основой для дальнейшего повышения результативности их деятельности.

Оптимизация структуры правотворческой деятельности через устранение повторяющихся полномочий между уровнями власти способна существенно повысить административную эффективность и улучшить согласованность принимаемых нормативных решений. В диссертационном исследовании предложены альтернативные подходы к системной модернизации правотворческого механизма, направленные на выработку чётких регламентов,

---

<sup>79</sup> Счетная палата Российской Федерации. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2024 г. URL: [https://ach.gov.ru/reports/report\\_2024](https://ach.gov.ru/reports/report_2024) (дата обращения: 25.11.2024).

<sup>80</sup> Постановление Правительства РФ № 472 от 19 апреля 2018 г. «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (редакция от 17 июля 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), документ № 0001201804240036 (дата публикации: 24.04.2018); Собрание законодательства Российской Федерации. - 2018. - № 18. - Ст. 2625. - Дата начала действия: 02.05.2018.

снижение регуляторных издержек и обеспечение юридической последовательности в действиях всех участников правотворческого процесса<sup>81</sup>.

В современной юридической доктрине эффективность правовых норм толкуется как степень соответствия между достигнутыми результатами их применения и целями, ради которых они были приняты. В этом контексте утверждение о том, что качество нормативного правового акта напрямую определяется его эффективностью, представляется методологически спорным. Правовой акт может быть выверен с точки зрения юридико-технической структуры, соответствовать запросам правового регулирования и содержать исчерпывающее описание предмета регулирования, однако в случае ненадлежащей реализации, включая случаи коррупционных отклонений, он утрачивает практическую значимость и не обеспечивает заявленного результата<sup>82</sup>.

Следует разграничивать юридическую правильность акта и результативность его действия в правоприменительной практике. Наличие процедурных требований - таких как соблюдение сроков разработки, структурная полнота и соответствие требованиям законодательства - не гарантирует достижения запланированных общественно значимых эффектов. Именно поэтому обозначение задачи как «повышение эффективности и, соответственно, качества» нормативных правовых актов вызывает сомнение. Эффективность, рассматриваемая в экономико-правовом аспекте, достигается прежде всего посредством создания соответствующей системы условий, а не за счет количественного увеличения, как это предполагает термин «повышение».

Актуальность определения временных границ действия нормативных правовых актов занимает центральное место в современной юриспруденции. Результаты применения нормативных правовых актов охватывают множество сфер: право, экономику, социум, экологию. Практика показывает двойственную

---

<sup>81</sup> Бочарова А. К. Механизм оценки результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт WP14/2012/05. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 68 с.

<sup>82</sup> Арнаутова А. А. Средства повышения эффективности нормативных правовых актов// Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. №4 (44). С. 188-193.

природу юридического эффекта: завершение регуляторного влияния либо запуск масштабных преобразований общественного устройства. Нормативные правовые акты становятся инструментом не только оперативного администрирования, но и катализатором глобальных реформ.

Прогностическая оценка результатов внедрения нормативных правовых актов представляет ключевой элемент анализа регуляторного воздействия. Предварительное изучение позволяет идентифицировать потенциальные риски, разработать превентивные меры защиты, усилить аргументацию управленческих инициатив. Правовые последствия включают изменение содержания нормативного правового акта, преобразование юридической материи, реструктуризацию правового поля, воздействие на правовое мировоззрение индивидов и групп. Происходящие изменения создают новые социальные взаимосвязи, прекращая действие устаревших механизмов.

Масштаб влияния нормативных правовых актов распространяется за границы правового регулирования. Многогранность законодательного воздействия проявляется через трансформацию различных областей социального бытия: трудовых отношений, образовательного пространства, правовой грамотности населения, демократических механизмов. Показательным примером служит реализация федерального проекта в сфере образования. Принятое постановление Правительства РФ<sup>83</sup> обеспечило поддержку образовательной системы сельских территорий. Выделенное финансирование позволило организовать транспортное обслуживание учащихся, значительно расширив возможности получения образования в удаленных населенных пунктах. Представленный случай убедительно раскрывает потенциал нормативного правового акта генерировать масштабные социальные преобразования, преодолевая узкие границы юридического воздействия.

---

<sup>83</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2006 г. № 551 «О передаче в собственность субъектов Российской Федерации автобусов для общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, учебного и учебно-наглядного оборудования для оснащения общеобразовательных учреждений» // Российская газета. 2006. 12 сентября.

Недостаточная обеспеченность транспортными средствами в рамках реализации национального проекта «Образование» иллюстрирует пример косвенных негативных последствий правоприменения. Несмотря на значительные вложения бюджетных средств, в сельских территориях наблюдается несоответствие между нормативно предусмотренной вместимостью школьных автобусов (22 обучающихся) и фактической потребностью (30 человек). Отказ в предоставлении дополнительных транспортных единиц ввиду исчерпания ресурсов приводит к невозможности для части обучающихся реализовать право на доступ к образованию. Такая ситуация провоцирует общественное недовольство, ослабляет доверие к местным властям, способствует росту социальной напряжённости и тормозит социально-экономическое развитие сельских территорий. Возникающие последствия затрагивают не только адресатов регулирования, но и трансформируют саму среду применения нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты оказывают комплексное влияние на правовые и социальные процессы, детерминируя формирование новых общественных связей, изменение структур правового регулирования и трансформацию правосознания.

Правотворчество является ключевым инструментом, формирующим не только институциональную структуру общества, но и условия, в которых реализуются гражданские права и свободы.

Анализ международного опыта правотворчества выявляет эффективные подходы к совершенствованию системы правового регулирования. В Европейском Союзе широко применяется механизм Regulatory Impact Assessment (RIA), предусматривающий предварительную оценку последствий новых нормативных правовых актов, с привлечением заинтересованных сторон, анализом альтернативных решений и оценкой социальных, экономических и экологических последствий. В Соединенных Штатах нормы Административного процедурного акта (Administrative Procedure Act) обеспечивают прозрачность процессов разработки правовых норм, создавая возможности для общественного участия и контроля. В Германии используется подход *Regelungsbedarf*, позволяющий на

предварительном этапе определить целесообразность правового регулирования в конкретной сфере.

Адаптация этих практик в российскую правовую систему требует учета национальных особенностей, включая правовую традицию, политический контекст и институциональные ограничения. Необходима разработка чёткой методологии оценки регулирующего воздействия с учётом специфики социально-экономических секторов. Критически важным условием становится независимость экспертизы, защищённой от давления лоббистских интересов. Только при обеспечении объективности возможна реализация полноценной обратной связи между правотворчеством и общественными потребностями.

Несмотря на закрепление института оценки регулирующего воздействия в российском законодательстве, на практике он зачастую сводится к формальному исполнению процедур. Повышение уровня профессиональной подготовки государственных служащих, вовлечённых в разработку нормативных правовых актов, представляется необходимым условием. Системное обучение, проведение специализированных курсов по оценке социально-экономических последствий, методам общественных консультаций и регуляторного анализа позволит укрепить институциональный потенциал исполнительной власти в области правотворчества.

Не менее важно сформировать действенные механизмы контроля за качеством оценки регулирующего воздействия и обеспечить использование её результатов при принятии окончательных решений.

Создание независимого экспертного органа (не органа государственной власти), специализирующегося на оценке качества ОРВ, способного формулировать рекомендации по совершенствованию, будет способствовать укреплению доверия к процедурам правотворческого процесса. Методы нормотворчества требуют постоянной адаптации к динамично меняющимся условиям и запросам общества. Исполнительные органы обязаны оперативно реагировать на вызовы современности, повышать свою профессиональную квалификацию и принимать во внимание общественное мнение при разработке правовых решений.

Президент Российской Федерации обладает обширными нормотворческими полномочиями, включая право издавать указы и распоряжения, способные существенно влиять на вопросы национальной безопасности, экономической политики и социальной сферы. Основная функция главы государства заключается в обеспечении соблюдения Конституции и федерального законодательства.

Правительство РФ реализует государственную стратегию через постановления и распоряжения, затрагивающие ключевые направления - экономику, социальную защиту, образование, науку, технологии, экологию. В рамках федеральной исполнительной власти министерства и ведомства издают приказы, инструкции и иные правовые акты, обеспечивающие детализацию и исполнение норм федерального законодательства. Эти акты регулируют деятельность в сферах здравоохранения, транспорта, образования и других.

Местные органы власти в пределах своей компетенции утверждают нормативные правовые акты по вопросам местного значения: бюджетное планирование, градостроительство, земельные отношения, социальное обслуживание населения и т. д. Подзаконные акты, как механизм детализации законодательных норм, играют ключевую роль в обеспечении правоприменения. Однако существует риск подмены смысла закона или снижения уровня нормативной определенности.

Показательным примером служит проект приказа Рособнадзора 2025 г., изданный во исполнение закона, ограничивающего доступ в образовательные учреждения для детей иностранных граждан, не владеющих русским языком на достаточном уровне. Проект устанавливает минимальный порог владения языком на уровне 30% от максимально возможного балла. Это значение вызвало резкую критику со стороны ряда депутатов, включая Председателя Государственной Думы В. Володина<sup>84</sup>, который назвал такой порог недопустимо низким. Указанный случай отражает потенциальные угрозы чрезмерного упрощения правовых

---

<sup>84</sup>Володин заявил о девальвации законопроектов // Ведомости. 2025. 13 февраля. URL:<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/02/13/1092047-volodindevalvatsiizakonoproektov> (дата обращения: 20.02.2024).

критериев в подзаконных актах, что может привести к искажению целей, заложенных в базовом законе, и вызвать общественный резонанс.

Таким образом, устойчивое развитие правовой системы требует не только нормативной целостности и прозрачности, но и глубокой взаимосвязи между замыслом, реализацией и оценкой правотворческих инициатив.

Установление предельно низкого проходного балла - 30% от максимально возможного - в проекте приказа Рособнадзора фактически сводит к нулю требования, заложенные в федеральном законе, и приводит к формальному соблюдению его норм без достижения реальных результатов. Подобный подход не обеспечивает выполнения главной цели закона - успешной интеграции детей мигрантов в образовательную систему и минимизации проблем, возникающих при недостаточном уровне владения русским языком. Это свидетельствует о явной девальвации правовой нормы, принятой Государственной Думой, и искажении её сущностного содержания подзаконным нормативным правовым актом.

Ввиду зафиксированных несоответствий, Государственная Дума приняла решение о необходимости реализации мер парламентского контроля за правотворческой деятельностью в данной сфере. Целью такого контроля является обеспечение правовой целостности, соответствия подзаконных нормативных правовых актов целям и задачам федеральных законов, а также пресечение практики нормативных подмен.

Процедура подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти к государственной регистрации регулируется Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>85</sup>. Согласно его положениям, все акты, которые затрагивают права и законные интересы физических или юридических лиц, независимо от сроков их разработки и наличия в тексте сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, подлежат обязательной регистрации в установленном порядке.

---

<sup>85</sup> Постановление Правительства РФ № 1009. С. 3896.

Порядок применения указанных Правил конкретизируется как в тексте самого нормативного правового акта, так и в последующих официальных разъяснениях, предоставляемых Министерством юстиции Российской Федерации. Дополнительные нормы, касающиеся порядка регистрации, утверждены постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576<sup>86</sup>, которое устанавливает процедуры, обеспечивающие надлежащую юридическую обработку, экспертизу и контроль за нормативными правовыми актами, принимаемыми федеральными органами исполнительной власти. Эти меры направлены на обеспечение правовой согласованности и недопущение ситуаций, при которых подзаконные акты вступают в противоречие с действующим законодательством.

Таким образом, процедура подготовки, принятия и утверждения нормативных правовых актов органами исполнительной власти строится на основании чётко структурированной регламентации. Материальные нормы, действующие в процессе правотворчества, выполняют функцию ориентиров и задают параметры правового регулирования на всех этапах разработки. Вопросы оформления и согласования нормативных правовых актов регулируются Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>87</sup>, а на уровне министерств - соответствующими локальными актами, определяющими внутренний порядок нормотворческой деятельности.

Однако из-за недостаточной конкретизации и формальной неопределённости ряда формулировок указанных Правил возникает затруднение при их непосредственном применении. Отсутствие ясности требует запроса дополнительных разъяснений от Министерства юстиции РФ, что противоречит принципам доступности, простоты и унификации процедур в сфере подготовки нормативных правовых актов. Такая зависимость от внешнего толкования

---

<sup>86</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Основные требования к концепции и разработке проектов Федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

<sup>87</sup> Постановление Правительства РФ № 1009. С. 3896.

затрудняет автономность правотворческих процессов и тормозит оперативность принятия решений.

Процесс подготовки нормативных правовых актов структурно делится на два ключевых этапа. Первый включает разработку и проектирование текста документа, включая юридико-техническое оформление и предварительное согласование. Второй этап - прохождение установленной процедуры государственной регистрации, соответствующей требованиям по срокам, правовой экспертизе и процедурным условиям.

Внутриведомственные регламенты, например, приказ МВД России, устанавливают внутренний порядок подготовки нормативных правовых актов в рамках компетенции федеральных органов исполнительной власти. Эти документы направлены на соблюдение норм законодательства, унификацию правотворческой практики и применение современных правовых методов при формировании нормативных предписаний. Они обеспечивают внутреннюю нормативную дисциплину, создавая юридическую базу для формального и содержательного соответствия принимаемых актов общегосударственным требованиям. Регламент<sup>88</sup> ведомственной нормотворческой деятельности представлен в форме комплексного нормативного правового акта, включающего структурированное содержание: 14 глав, 244 пункта и 8 приложений<sup>89</sup>. Каждый раздел посвящён конкретному этапу или элементу разработки проекта нормативного правового акта, что обеспечивает системность и последовательность всех процедур. Такая детальная архитектура направлена на устранение правовых противоречий, формирование единых подходов к разработке нормативных правовых актов, а также обеспечение соответствия принципам законности, прозрачности, правовой определенности и соблюдения прав субъектов регулирования.

---

<sup>88</sup> Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России (с изменениями на 8 ноября 2011 года)". // Текст: электронный. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901871901> (дата обращения: 06.02.2026).

<sup>89</sup> Алексеева Л. А., Майорова С. А. Правотворческая деятельность органов внутренних дел // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 4 (95). С. 12- 13.

Особое значение имеет юридическая техника, используемая при нормотворчестве. А.А. Смирнов<sup>90</sup> подчёркивает необходимость установления единых правил юридической техники при создании ведомственных нормативных правовых актов, рассматривая эту задачу как одну из приоритетных в ближайшей перспективе. Вопрос приобретает особую актуальность на фоне отсутствия закреплённого в действующем законодательстве однозначного определения понятия «нормативный правовой акт». На практике данный термин толкуется неоднородно и используется в различных юридических значениях, что создаёт дополнительную правовую неопределённость.

Чаще всего под нормативным правовым актом понимается официально оформленный документ, содержащий общеобязательные правовые нормы, вступивший в силу в установленном порядке и направленный на регулирование конкретных общественных отношений. Цель его создания - введение, изменение либо отмена правовых норм. В этом контексте нормативная норма рассматривается как волеизъявление публичной власти, обязательное к исполнению всеми субъектами, с неограниченным сроком действия.

Отсутствие чёткого определения приводит к множеству толкований, вариативности правоприменения и, как следствие, затруднениям в унификации правотворческой практики. Подобная неопределённость затрагивает и смежные правовые категории. Например, термин «должностное лицо», активно используемый в уголовном и административном законодательстве, также не имеет универсального юридического закрепления. Разные нормативные правовые акты содержат различные подходы к его определению, что усложняет правовую квалификацию деяний и порождает неоднозначность при правоприменении.

Среди близких по смыслу и применению понятий встречаются термины «руководитель» и «представитель работодателя». В частности, примечание 1 к ст.

---

<sup>90</sup> Смирнов А.А. Научно-прикладное значение юридической техники ведомственного нормотворчества // Сборник научных работ серии "Право". 2021. № 1 (21). С. 197.

285 УК РФ<sup>91</sup> определяет должностное лицо как лицо, выполняющее функции представителя власти либо осуществляющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции на постоянной, временной или специальной основе. Такой подход раскрывает функциональный характер признаков должностного лица, но не устраняет коллизии, возникающие в других отраслях законодательства, где термин толкуется иначе.

К числу субъектов, чьи представители могут быть отнесены к должностным лицам, относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, внебюджетные фонды, государственные корпорации, а также публично-правовые компании и унитарные предприятия. Кроме того, в это определение включаются хозяйственные общества, в которых государство - в лице Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования - прямо либо через аффилированные структуры контролирует более 50% голосующих акций. Отдельное значение придаётся акционерным обществам, где государственное участие реализуется через механизм «золотой акции», предоставляющий право вето по ключевым вопросам управления.

Также к должностным лицам отнесены военнослужащие Вооружённых Сил РФ и иных воинских формирований. Подобное расширительное толкование охватывает широкий круг субъектов, участвующих в реализации публичных функций, и объективно требует систематизации для унификации правоприменительной практики. Неопределённость терминов, их противоречивое или фрагментарное употребление в различных отраслях законодательства порождают правовую неопределённость и затрудняют юридическую квалификацию соответствующих действий.

Проблема неоднозначного понятийного аппарата особенно отчётливо проявляется в сфере образовательного права. В Федеральном законе «Об

---

<sup>91</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 17 июня (№ 25). – Ст. 2954. – Текст : электронный. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2026).

образовании» используются такие категории, как «центры открытого образования» и «комплексная сеть центров открытого образования». Также упоминаются механизмы финансовой поддержки в форме грантов (субсидий), предоставляемых на цели обеспечения их функционирования. Однако нормативное регулирование, касающееся создания, организационной структуры и порядка деятельности центров открытого образования за рубежом, отсутствует<sup>92</sup>.

Данная нормативная лакуна создаёт условия для произвольного подхода к интерпретации целей и задач этих структур, что приводит к отсутствию единых стандартов в их деятельности. В условиях правовой неопределённости не определены ни функциональная специализация, ни перечень обязательных мероприятий, направленных на достижение заявленных результатов. Отсутствие четкой регламентации, в том числе показателей эффективности и правового статуса этих центров, препятствует выработке единообразного подхода в сфере международного образовательного сотрудничества и реализации государственной образовательной политики за пределами национальной юрисдикции<sup>93</sup>.

Фактически, центры открытого образования, создаваемые за рубежом, зачастую представляют собой языковые курсы при вузах или подразделения дополнительного образования, организованные на базе перепрофилированных языковых центров и некоммерческих организаций. При этом при их формировании не учитываются изначальные цели, задачи и организационно-правовая специфика учреждений, на базе которых они создаются. Вопрос направления педагогических работников для работы в подобных центрах также не получил нормативного урегулирования, что приводит к отсутствию единых требований и стандартов в данной сфере.

---

<sup>92</sup> О федеральном бюджете на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 г.г.: Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ // Российская газета. 2023. № 272, 30 ноября; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>93</sup> Еремина Е. В. Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом: понятие, характеристика, внедрение // Вестник науки. 2023. №3 (60). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsentry-otkrytogo-obrazovaniya-kak-model-prodvizheniya-rossiyskogo-obrazovaniya-za-rubezhom-ponyatie-harakteristika-vnedrenie>(дата обращения: 06.02.2026).

В условиях правового вакуума образовательные учреждения вынуждены самостоятельно разрабатывать локальные правовые акты, определяющие деятельность центров открытого образования. В результате возникает фрагментарность правового регулирования, проявляющаяся в содержательных различиях и внутренних противоречиях соответствующих положений, регламентов, учебной документации и организационных процедур. Это создаёт неопределённость как в управлении такими центрами, так и в оценке эффективности их деятельности, а также к коррупционным рискам.

В связи с обозначенными проблемами в диссертационном исследовании предложено внести изменения в Федеральный закон «Об образовании», предоставив Министерству просвещения РФ полномочия по утверждению порядка создания и функционирования центров открытого образования за рубежом. Автором подготовлен соответствующий законопроект, который передан депутатами на рассмотрение в Государственную Думу. Инициатива представляется обоснованной и актуальной в контексте укрепления правовых основ образовательного экспорта за пределами национальной юрисдикции и повышения системности государственного регулирования в данной сфере.

Для юридической оценки предлагаемых изменений и необходимости разработки нормативных правовых актов в этой сфере необходимо также обратиться к **теоретическим основаниям нормативного правового акта** как категории. В этом контексте значимой является позиция Ю.А. Тихомирова<sup>94</sup>, который определяет нормативный правовой акт как документ, содержащий правовые нормы, регулирующие отношения между физическими и юридическими лицами, разработанный уполномоченными органами и обладающий обязательной юридической силой и является ключевым инструментом государственного регулирования. Такое определение подчеркивает важность точного закрепления полномочий регулирующих органов и границ правового воздействия, что

---

<sup>94</sup> Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2020. С. 46.

приобретает особую значимость при разработке новых институтов правового регулирования в образовательной политике.

Согласно позиции А.А. Демина<sup>95</sup>, нормативный правовой акт представляет собой форму волеизъявления компетентного государственного органа, направленную на организацию управленческой и законодательной деятельности в сфере регулирования правовых и общественных отношений. Такая форма правотворчества служит инструментом для установления, отмены или изменения правовых норм в целях достижения конкретных управленческих задач. В свою очередь, А.П. Альбов<sup>96</sup> акцентирует внимание на нормативной сущности правового акта, определяя его как документ, посредством которого формируются нормы права, регулирующие общественные отношения. А.П. Коренева<sup>97</sup> рассматривает правовой акт как разновидность управленческого решения, принимаемого уполномоченными субъектами публичной власти для устранения правовых противоречий и решения задач, связанных с государственным управлением.

Учитывая, предложенные изменения в закон «Об образовании», предполагающие делегирование конкретных нормотворческих полномочий Министерству, соответствует **теоретически основам** правового регулирования. Точное закрепление таких полномочий и границ правового воздействия является критически важным для успешного формирования новых институтов в образовательной политике.

Следует отметить, что несмотря на предпринятые федеральным правительством шаги по уточнению разграничения правотворческих полномочий между уровнями государственной власти, сохраняется значительная степень неопределенности. Принятые меры позволили несколько повысить правовую определенность, однако не устранили дисбаланс в распределении функций. В

---

<sup>95</sup> Демин А. А. Административное право Российской Федерации: Курс лекций: Учеб. пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 128.

<sup>96</sup> Альбов А. П. Правовая система России как основание суверенного режима законности // Legal Bulletin. 2023. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-sistemarossii-kakosnovanie-suverennogo-rezhima-zakonnosti> (дата обращения: 13.02.2025).

<sup>97</sup> Корнев А. П. Административное право России: (В 3 ч.): Учеб. М.: Щит, 2001. С. 62.

частности, в ходе проведения правовой централизации был существенно сужен объем нормативной компетенции субъектов Российской Федерации, что вступает в противоречие с основополагающими принципами федеративного устройства государства.

Позднее федеральные органы власти частично скорректировали подход и формально расширили возможности региональных властей в области нормотворчества. Однако системные проблемы, связанные с ограничением прав субъектов РФ, правовой неустойчивостью разграничения компетенций и недостаточной определённости механизма взаимодействия между уровнями власти, по-прежнему остаются нерешёнными. Подобная ситуация препятствует выстраиванию сбалансированной правовой системы, способной обеспечить устойчивое развитие и высокую эффективность государственной политики.

Если эти вопросы не будут урегулированы, будет невозможно обеспечить надлежащее взаимодействие между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, что поставит под угрозу как качество законодательства, так и эффективность его реализации. Сохранение политико-правовой стабильности требует развития механизмов управления, усиления роли местных и региональных органов власти, а также признания их правотворческой функции как элемента устойчивой вертикали публичного управления.

На практике в условиях действующего законодательства регионы зачастую действуют в условиях правовой неопределенности. Отсутствие чётких нормативных ориентиров и институциональных рамок препятствует формированию устойчивой модели регионального правотворчества. Процесс перераспределения полномочий должен реализовываться комплексно, начиная с чёткого определения круга заинтересованных субъектов и правовых оснований их компетенции.

Важно отметить, что органы государственной власти субъектов РФ - не единственные участники правотворческого процесса. Федеральные исполнительные структуры также наделены нормативной компетенцией, а взаимодействие между уровнями власти и соотношение их полномочий

определяют архитектуру государственной правовой политики в сфере укрепления федерализма. В случае возникновения споров по вопросу разграничения полномочий, в том числе по поводу соответствия федеральных законов принципам Конституции, применяется механизм судебного контроля, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, призванного обеспечить правовую сбалансированность системы публичной власти.

Судебное решение представляет собой правовой инструмент, с помощью которого может быть устранена несоответствующая нормам Конституции или федерального законодательства правовая норма. Такое решение лишает её юридической силы. Однако до момента вынесения соответствующего судебного акта субъекты Российской Федерации не вправе принимать нормативные правовые акты, содержащие положения, противоречащие действующему федеральному праву. Это ограничивает возможности регионального правотворчества и порождает правовую неопределённость.

Современная российская правовая система оставляет неурегулированными ключевые аспекты, касающиеся юридического статуса региональных органов исполнительной власти в сфере законотворчества. Формально заявляется о существовании механизма совместного принятия решений, что должно гарантировать субъектам РФ элементы самостоятельности. Однако фактически именно федеральные органы власти обладают определяющим влиянием на формирование базовых принципов правового регулирования, включая нормы, определяющие статус регионов и пределы их полномочий.

Существующая модель правотворчества требует пересмотра. Более эффективный подход должен быть нацелен на достижение устойчивых и стратегических целей, а не адаптироваться к сиюминутным изменениям федерального законодательства. Система требует повышения степени правовой предсказуемости, стабильности и институциональной ясности.

Дополнительную сложность создаёт отсутствие чёткого распределения полномочий между Президентом РФ, Правительством и региональными органами в сфере нормотворчества. Хотя перечень нормативных правовых актов,

принимаемых субъектами РФ, формально закреплён в законодательстве, практика показывает, что такие акты, включая указы, постановления и законы, нередко разрабатываются при непосредственном участии федеральных структур. При этом, несмотря на требование согласования, центральные федеральные органы власти сохраняют доминирующее положение, что ослабляет влияние регионов на регулирование вопросов собственной компетенции.

Сложившаяся ситуация приводит к прямому воздействию федеральных исполнительных органов на региональное управление, особенно в сферах совместного ведения, регулируемых ст. 76 Конституции РФ.

Правовая обоснованность данного подхода не гарантирует соблюдения принципа равноправного участия регионов в государственном управлении. Назрела необходимость институционального закрепления механизмов обеспечения баланса интересов между уровнями власти.

Компетенция субъектов РФ охватывает значительный спектр задач, требующих автономного нормативного регулирования. Укрепление регионального правотворчества предполагает формирование четкой системы взаимодействия с федеральным центром. Федеральные органы призваны определять базовые принципы правового регулирования, оставляя региональному уровню право формирования механизмов реализации с учетом территориальной специфики.

Практика издания федеральными органами подзаконных нормативных правовых актов по вопросам совместной юрисдикции порождает правовые коллизии. Преодоление противоречий требует развития инструментов системного пересмотра законодательства, усиления межуровневого взаимодействия и информационного обмена.

Открытость процедур, вовлечение общественности и властных структур всех уровней в процесс принятия решений способствует росту управленческой эффективности и реализации потенциала регионов. Показательным примером правовой коллизии выступает постановление Конституционного Суда РФ от 9

января 1998 г., установившее федеральную собственность на Лесной фонд<sup>98</sup> с возможностью передачи субъектам РФ. Данный прецедент подчеркнул важность согласованных решений и справедливого распределения природно-ресурсных доходов.

Решение обозначенных проблем предполагает модернизацию нормативной базы, совершенствование процедур нормотворчества, выстраивание устойчивой системы взаимодействия федеральных и региональных структур. Управление лесными и стратегическими ресурсами требует комплексного подхода, взвешенного законодательства и учета интересов всех участников.

Существуют также серьёзные аргументы, указывающие на проблемность реализации положений федеральных и подзаконных нормативных правовых актов в части, выходящей за рамки исключительно федеральной компетенции, установленной ст. 71 Конституции РФ. Это связано с потенциальным конфликтом между ограничением федерального вмешательства в совместную компетенцию и обширными полномочиями Президента и Правительства РФ, закреплёнными в ст. 90, 115 и 125 Конституции.

Возникают правовые и теоретические трудности, связанные с отсутствием в тексте Конституции упоминания о подзаконных актах в ч. 2 ст. 76, а также с неурегулированностью понятий «подзаконный акт высшего органа исполнительной власти» и степени их юридической силы. Отсутствие конституционного признания подзаконных нормативных правовых актов в качестве допустимых инструментов регулирования вопросов совместной юрисдикции вызывает вопросы об их легитимности и применимости.

Решение данной проблемы требует системной корректировки: необходимо внести в Конституцию либо иные акты уточнения, позволяющие закрепить статус таких актов, определить их иерархическое положение и границы действия. Подзаконные акты, как и любые производные формы регулирования, должны

---

<sup>98</sup> По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П, Карелия // Собрание законодательства РФ. – 1998. – 19 янв. (№ 3). – Ст. 429.

основываться исключительно на законе, не подменяя его содержание.

Решение Конституционного Суда РФ по обращению Правительства Республики Карелия не устранило неопределенность, не предоставила чёткого ответа по существу вопроса. Оно указало на недостаточную правовую определённость формулировки обращения, а не на неправомерность федерального вмешательства.

Тем не менее, полностью исключать Президента и Правительство РФ из процессов управления региональной политикой неправомерно. Как подчёркивает Н.В. Ветряк<sup>99</sup>, возможность принятия ими нормативных правовых актов допустима в случаях, когда требуется устранение правовых пробелов или урегулирование спорных вопросов. Однако такие действия должны быть строго регламентированы, юридически обоснованы и не должны нарушать установленный баланс компетенций между уровнями власти.

Отнесение правовых пробелов к сфере совместной юрисдикции не должно рассматриваться как основание для исключения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации из процесса их устранения. Однако реализация их полномочий в данном направлении допустима лишь при соблюдении ключевых условий: соответствие принимаемых нормативных правовых актов Конституции РФ и наличие временных рамок их действия. При этом приоритетное значение сохраняется за законом: в случае принятия федерального закона действие соответствующего указа автоматически прекращается. Это отражает верховенство закона в правовой системе и исключает возможность долгосрочного правового регулирования посредством нормативных правовых актов исполнительной власти.

Участие высших органов государственной власти в установлении правового статуса регионов является неотъемлемой частью механизма правового регулирования в федеративном государстве. Правомерность и обоснованность их действий обеспечиваются в том числе посредством заключения межуровневых

---

<sup>99</sup> Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России. М., 2001. С. 290.

договоров и соглашений, которые приобретают нормативный характер и служат инструментами координации усилий между федеральным центром и субъектами РФ. Такой подход способствует соблюдению принципов правовой системности, единства правоприменения и чёткого разграничения полномочий в рамках государственного администрирования.

Определение правового положения региональных органов исполнительной власти должно базироваться на конституционно закреплённых принципах федерализма. В соответствии с этим федеральные органы формируют общие принципы организации правовой системы, тогда как субъекты наделены правом реализовывать нормативную инициативу в пределах вопросов совместного ведения. Это подразумевает автономность в правотворчестве при обязательном соблюдении федеральных правовых стандартов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>100</sup> чётко обозначает правовые ориентиры для функционирования региональных органов исполнительной власти. В частности,

1. Нормативные акты, содержащие положения о юридической ответственности, должны соответствовать Конституции РФ и уставам субъектов. Это означает обязательность вертикального соответствия нормативных положений, исключающую произвольное расширение санкционных механизмов на региональном уровне.

2. Региональные органы обеспечивают правовое регулирование в пределах собственной юрисдикции, а также участвуют в совместном решении вопросов с федеральными структурами в случае, если предмет отнесён к совместной компетенции. Такой механизм направлен на выработку согласованных решений с учётом интересов обеих сторон.

3. Регионы уполномочены выполнять весь комплекс действий, необходимый для достижения целей и реализации компетенций, входящих в сферу их ответственности. Это включает как разработку нормативных правовых актов, так и

---

<sup>100</sup> Федеральный закон № 414-ФЗ (ред. от 28.12.2025).

применение административных, организационных и иных управленческих инструментов<sup>101</sup>.

Анализ правовой структуры РФ показывает, что органы исполнительной власти субъектов играют ключевую роль в системе публичного управления. Они не только реализуют политико-административные функции, но и выступают самостоятельными участниками правотворческого процесса в пределах своей юрисдикции. Закрепление их статуса и обеспечение нормативной определённости деятельности являются условиями эффективности федерализма и устойчивости государственной правовой системы.

Российская правовая система основывается на принципе распределения властных полномочий между различными уровнями публичного управления. Однако на практике выявляются системные трудности, связанные с отсутствием чёткого нормативного разграничения компетенций между органами государственной власти, особенно в части ведомственных отношений. Одной из ключевых проблем в сфере правотворчества остаётся неопределённость конституционного статуса региональных органов управления. Конституция РФ содержит лишь общие указания на возможность участия субъектов Федерации в правотворчестве по вопросам совместной юрисдикции, однако реализация этих положений существенно зависит от позиции и решений федеральных органов власти.

В настоящее время полномочия региональных органов исполнительной власти сконцентрированы преимущественно на решении задач, связанных с организацией государственного управления, оказанием услуг населению и распределением бюджетных ресурсов. Между тем круг вопросов, требующих нормативного урегулирования на уровне субъектов РФ, значительно шире. Ограниченность правотворческих полномочий регионов обусловлена как нормативной конструкцией федерального законодательства, так и отсутствием

---

<sup>101</sup> Липатов Э.Г. Установление компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества // Философия права. 2019. № 5. С. 56.

надлежащей практики реализации положений о совместной юрисдикции. Закон, определяющий пределы правотворческой компетенции субъектов, нередко вступает в противоречие с практикой принятия подзаконных нормативных правовых актов, что усиливает правовую неопределённость.

Федеральное правовое регулирование зачастую препятствует реализации конституционного принципа самостоятельности субъектов РФ. Буквальное толкование норм Основного закона предполагает исключительную компетенцию регионов в принятии подзаконных нормативных правовых актов в рамках их полномочий, включая вопросы совместного ведения. Однако реальная правоприменительная практика демонстрирует ограниченность этой нормы, а отсутствие судебного прецедента по конкретным вопросам приводит к признанию действующих нормативных правовых актов правомерными, несмотря на их потенциальную несогласованность.

Ошибки в толковании нормативных правовых актов могут повлечь за собой серьёзные последствия: нарушения прав граждан и юридических лиц, коррупционные злоупотребления, ущерб экономике. В этой связи становится принципиально важным обеспечить правильное и единообразное понимание правовых норм, особенно при проведении антикоррупционной экспертизы и в рамках правотворческой деятельности исполнительной власти.

Для повышения правовой определённости и прозрачности в этой сфере разработан пошаговый алгоритм антикоррупционной экспертизы, охватывающий весь цикл - от анализа документации до формирования экспертного заключения. Кроме того, сформирована модель «интегрированных программ правотворческой деятельности», предусматривающая систематизацию процесса разработки законопроектов, установление приоритетов, проведение консультаций и экспертных оценок.

Полномочия исполнительных органов по официальному толкованию нормативных правовых актов нуждаются в детальной регламентации на основе объективных критериев. Подобный подход минимизирует риск произвольных решений, гарантируя единообразное правоприменение на территории государства.

Формирование комплексной программы профессионального совершенствования государственных служащих, включающей образовательные курсы, практические семинары по законодательным вопросам, приобретает первостепенное значение.

Проведенный анализ выявил существенные недостатки действующей системы. Отсутствие полноценной нормативной базы ограничивает правотворческий статус региональных исполнительных органов. Механизм совместной юрисдикции сужает возможности регионов в принятии самостоятельных решений. Законотворческий процесс сконцентрирован преимущественно в Государственной Думе при минимальном региональном участии. Расширение законодательной инициативы субъектов РФ выступает фактором стабильного развития регионов, позволяя оперативно реагировать на локальные вызовы.

Региональное нормотворчество представляет базовый элемент федеральной системы. Законодательные инициативы призваны восполнять правовые пробелы, обеспечивая гармоничное функционирование юридического механизма, укрепляя взаимосвязи между структурными компонентами. Системный подход предполагает достижение внутренней согласованности нормативной архитектуры.

Правотворчество - процесс комплексный, включающий как этап формирования концептуальной базы, так и её нормативную реализацию. Несмотря на активное законотворчество, наблюдаются вызовы: дублирование функций, бюрократические проволочки, слабая имплементация. Юридическое соответствие принимаемых нормативных правовых актов не всегда обеспечивает их фактическую действенность, особенно при наличии коррупционных рисков.

Для устойчивости правового регулирования необходима многоуровневая оценка функционирования нормативных правовых актов, учитывающая юридические, социальные, экономические и экологические последствия. Улучшение нормативной базы предполагает административную оптимизацию, анализ международного опыта, прогнозирование эффектов правовых решений и институциональную коллаборацию между уровнями власти.

Наряду с этим, особое внимание должно быть уделено независимости оценки

регулирующего воздействия (ОРВ). Влияние заинтересованных групп должно быть устранено, а экспертиза — объективной и профессиональной. Регулярные консультации с обществом, экспертным сообществом и повышение квалификации служащих - неперенные условия результативного правотворчества.

Особую проблему представляет девальвация федерального законодательства посредством подзаконных нормативных правовых актов. Несмотря на существующую регламентацию, сохраняются риски несоблюдения принципов иерархии правовых норм. Для устранения правовых коллизий необходимо чёткое определение понятий, особенно в отношении подзаконных нормативных правовых актов и их места в системе источников права. Расширительное толкование терминов, наблюдаемое в правоприменительной практике, требует нормативного ограничения, иначе сохраняется риск подмены законодательного регулирования исполнительными распоряжениями. Только строгое соблюдение принципов правовой определённости, иерархичности и юридической корректности позволит обеспечить устойчивое развитие правовой системы Российской Федерации в условиях современного федерализма.

Актуальная трактовка термина «должностные лица» нуждается в правовой систематизации ввиду множественности интерпретаций при правоприменении. Неоднозначность толкования проявляется преимущественно в отраслевых нормах, включая образовательное законодательство, где учреждения формируют локальную нормативную базу. Разработка внутренних документов в условиях правовой неопределённости порождает противоречия между актами, нарушая системность правового регулирования. Распределение правотворческих полномочий между государственными уровнями власти требует законодательного уточнения. Доминирование федерального центра над региональными инициативами, ограничение правового регулирования на местах противоречит федеративным принципам, дестабилизируя баланс властных полномочий. Несовершенство механизма разграничения компетенций влечет дублирование функций, осложняет реализацию нормативных правовых актов, замедляет процесс принятия управленческих решений.

Для повышения результативности деятельности органов исполнительной власти в сфере правотворчества необходимо устранить терминологическую расплывчатость, обеспечив единообразие используемых в нормативных правовых актах понятий. Это должно сопровождаться углублённой теоретической разработкой сущности нормативного правового акта как средства правового воздействия, его структуры, статуса в системе источников права и роли в регулировании общественных отношений. Формирование научно обоснованного понятийного аппарата и нормативной базы позволит укрепить правовую предсказуемость и согласованность всей системы публичного управления.

### ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

#### §1. Проблемы развития правотворческой деятельности органов исполнительной власти в России

Правотворческая функция федеральных исполнительных органов служит фундаментом устойчивой работы государственной системы и обеспечивает действенное воплощение норм законодательства. Эта деятельность формирует не только нормативную базу для функционирования различных сфер общества, но и представляет собой важный инструмент реализации управленческих задач в условиях современной государственности. Вместе с тем, несмотря на её определяющее значение, анализ текущего положения в указанной области выявляет серьёзные проблемы, требующие концептуальной доработки и институционального реагирования.

Согласно исследованию, проведённому Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики»<sup>102</sup>, около 70% нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне, отличаются недостаточным качеством проработки и требуют значительной корректировки. Подобные показатели указывают на необходимость системного изменения подходов к нормотворчеству, включая пересмотр процедур и усиление экспертизы при разработке проектов. Один из возможных механизмов преодоления отмеченных проблем - внедрение обязательной процедуры *предварительной* ОРВ, способной на этапе планирования выявить потенциальные риски и несоответствия.

Наряду с этим требуется повышение профессиональной подготовки государственных служащих, задействованных в нормотворческом процессе, а также усиление института внешней экспертизы. Привлечение специалистов и

---

<sup>102</sup> Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Факультет права. Институт исследований национального и сравнительного права [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.hse.ru/monitoring/> (дата обращения: 25.11.2024).

представителей гражданского общества к анализу проектов нормативных правовых актов способно не только повысить их обоснованность, но и обеспечить легитимность нормативных решений в глазах общественности. Низкое качество нормативных правовых актов может быть обусловлено отсутствием выверенных методических подходов и слабой межведомственной координацией, что препятствует достижению единства правового регулирования.

По мнению А.К. Соловьевой и А.А. Сиволобовой<sup>103</sup>, правотворческая технология выполняет функцию структурирования деятельности органов исполнительной власти РФ, обеспечивая логичность, системность и последовательность в формировании нормативной базы управления.

Недостаточная результативность в сфере правотворчества в значительной степени обусловлена неэффективной организацией процедур, направленных на разработку нормативных правовых актов. Одной из наиболее острых проблем остается дефицит компетентных специалистов. В 2021 г., согласно сведениям Министерства труда и социальной защиты РФ, свыше 15% штатных единиц в юридических подразделениях государственных структур оставались вакантными, что свидетельствует о недостатке кадров, способных обеспечить необходимый уровень качества правового регулирования<sup>104</sup>. Сложившееся положение может быть следствием как ограниченной подготовки выпускников профильных вузов, так и невысокой мотивации к трудоустройству в государственный сектор.

Для изменения ситуации необходимо стимулировать приток молодых специалистов, включая их в научно-исследовательскую и аналитическую деятельность в области юриспруденции. Такая вовлеченность способствует росту

---

<sup>103</sup> Соловьева А. К., Сиволобова А. А. Проблемы формирования законодательства Российской Федерации о нормотворчестве органов исполнительной власти в условиях административной реформы//Управленческое консультирование. 2008. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-o-normotvorchestve-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-usloviyah> (дата обращения: 25.11.2025).

<sup>104</sup> Байтеряков, С. В. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / С. В. Байтеряков, А. В. Барышникова, В. К. Копыток [и др.] ; под ред. М. С. Шкляржук. – Москва : Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021. – 118 с.

профессионального уровня и укреплению интереса к государственной службе, что в перспективе способно повысить качество принимаемых нормативных правовых актов.

Системные проблемы, выявленные в данной сфере, оказывают комплексное воздействие на всю архитектуру правотворческого процесса. В условиях ускоряющейся правовой динамики возрастает потребность в модернизации нормотворческих подходов, включая реформу институциональных практик и развитие правовой культуры. Как указывает А.С. Орлова<sup>105</sup>, необходимость переосмысления правотворческой политики становится особенно актуальной в связи с возрастающими требованиями к качеству и оперативности принимаемых решений.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации<sup>106</sup> отмечает, что низкий уровень подготовки нормативных правовых актов приводит к ежегодной потере до 10% рабочего времени на их переработку и согласование. Такие задержки затормаживают законодательные инициативы и перегружают административные механизмы, что снижает общую продуктивность органов власти.

Устранение обозначенных дисфункций требует комплексного подхода, включающего как кадровое укрепление, так и реструктуризацию управления процессами подготовки нормативных правовых актов. Только за счёт всесторонней модернизации возможно добиться сбалансированной и устойчивой системы правотворчества.

Результативность государственного управления определяется качеством межинституционального взаимодействия исполнительных органов. Несовершенство координационных механизмов порождает функциональное дублирование, увеличивает сроки принятия решений, затрудняет синхронизацию

---

<sup>105</sup> Орлова А. С. Правотворчество в России: проблемный анализ // *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2022. Т. 10, № 3 (73). С. 148–151. DOI 10.24412/2500-1000-202210-3-148-151.

<sup>106</sup> Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://ac.gov.ru/activity/strategiceskaa-i-otraslevaa-analitika-3> (дата обращения: 25.11.2024).

управленческих задач. Недостаточная открытость процесса разработки нормативных правовых актов, игнорирование общественного мнения при обсуждении законодательных инициатив снижает уровень доверия населения к принимаемым документам.

Пренебрежение принципами транспарентности правотворческого процесса наносит ущерб интересам социальных групп, создает предпосылки для коррупционных проявлений, подрывает авторитет властных институтов. Минимизация рисков предполагает приоритетное развитие правового образования, системную подготовку кадрового состава исполнительных структур. Создание жизнеспособных правовых решений возможно специалистами, сочетающими теоретическую подготовку с практическими навыками. Реформирование законодательной среды без целенаправленного развития человеческого потенциала утрачивает эффективность.

Преодоление структурных проблем требует комплексного подхода, основанного на консолидации усилий государственных органов и гражданского общества. Формирование эффективной модели нормотворчества предполагает активное взаимодействие государства с экспертным сообществом. Создание диалоговой площадки обеспечит свободное выражение мнений, влияние на содержание законодательных инициатив, прозрачность процедур принятия решений, укрепление легитимности государственной политики.

Вовлечение граждан в обсуждение правовых новаций способствует достижению общественного консенсуса, предупреждению социальной напряженности. Информационная открытость деятельности властных органов раскрывает механизмы выработки решений, порядок распределения ресурсов. Отсутствие прозрачности усиливает отчуждение граждан от политико-правовых процессов, снижает уровень доверия, провоцирует социальную фрустрацию. Правовая грамотность должна развиваться параллельно в профессиональной подготовке госслужащих и гражданском образовании. Расширение правового кругозора населения стимулирует рост правосознания, укрепляет законопослушное поведение.

Развитие правовой культуры нуждается в системной поддержке. Отсутствие федерального закона о порядке разработки нормативных правовых актов создает существенные препятствия. Утверждение субъектами РФ собственных правотворческих регламентов при отсутствии единых федеральных принципов порождает правовую неоднородность. Анализ региональной законодательной практики предполагает оценку количественных показателей, направленности нормативных правовых актов, соотношения нормативных и индивидуальных решений.

Особенности регионального правотворчества заключаются в его двойственной природе: с одной стороны, оно интегрировано в федеральную систему, с другой - обладает самостоятельностью, учитывающей локальные условия и специфику общественных отношений. Законы субъектов РФ становятся важным элементом общей законодательной архитектуры, позволяя детализировать и адаптировать общефедеральные нормы в пределах своих полномочий. Это повышает адаптивность правовой системы и позволяет оперативно реагировать на вызовы регионального уровня<sup>107</sup>.

Тем не менее, как подчёркивает Ю.Н. Старилов<sup>108</sup>, в практической реализации правотворчества нередко проявляются негативные явления, включая возникновение правовых коллизий между актами различной юрисдикции.

Разногласия в правовых нормах порождают юридические споры, разрешение которых осуществляется судами. Дополнительным вызовом является неточное определение типа правового акта на стадии его разработки. Данные ошибки требуют внедрения инструментов предварительной правовой экспертизы для предотвращения правовых несоответствий ещё на этапе планирования. Введение

---

<sup>107</sup> Смирнова А. А. Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / отв. ред. Б. В. Россинский. М., 2014.

<sup>108</sup> Старилов Ю. Н. Перестройка права: от «слома» «административно-командного» управления до эффективных административных процедур и кодекса административного судопроизводства // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2013. С. 26.

таких механизмов будет способствовать созданию более ясной и согласованной системы нормотворчества.

Обязанность государственных служащих - строгое соблюдение установленных процедур при выборе формы правового акта. Действующие нормы права детально определяют порядок действий, которому должны следовать специалисты, занимающиеся разработкой нормативных правовых актов.

В условиях актуализации требований к юридической технике особую значимость приобретает вопрос о необходимости четкого разграничения таких категорий, как "тип" и "форма" правового акта. Их нормативное закрепление способствовало бы унификации правоприменительной практики и повышению качества правотворческого процесса.

В действующем законодательстве, включая нормативную базу субъектов РФ, отсутствуют официальные трактовки указанных терминов, несмотря на их регулярное использование в региональной нормотворческой практике. Хотя региональные законодательные акты содержат положения, касающиеся разновидностей правовых документов, они не всегда уточняют, какие именно формы нормативных правовых актов могут применяться на уровне субъекта. Это приводит к разночтениям и снижает степень правовой определенности.

В научной среде проблема классификации нормативных правовых актов продолжает оставаться предметом теоретических дискуссий. Исследователи применяют широкий спектр подходов, формируя типологии на основе различных критериев: правовой природы, характера действия, адресата, степени обобщенности. Чаще всего классификация начинается с обобщенного понятия правового акта, далее внимание фокусируется на типах нормативных правовых актов, отличающихся спецификой содержания и целевым назначением. Наиболее устойчивыми остаются группы нормативных, индивидуальных и разъяснительных актов.

При этом часть предложенных классификаций имеет исключительно научный статус, не будучи интегрированной в официальную нормотворческую практику. Однако некоторые из них находят применение в деятельности органов

государственной власти и используются при структурировании региональных правовых систем. Разграничение нормативных правовых актов по юридической силе представляется особенно значимым, поскольку позволяет определить степень их влияния на правоприменение и построить иерархию нормативных источников.

В соответствии с законодательством Волгоградской области, действуют следующие акты: устав и законы области, а также нормативные акты, принятые областной думой, губернатором и администрацией региона<sup>109</sup>.

Структура нормативных правовых актов Вологодской области установлена в региональном законе «О нормативных актах в области Вологодской». Перечень здесь традиционный, тот же, что и выше перечисленный<sup>110</sup>.

Классификация нормативных правовых актов является важным процессом, обладающим значительным теоретическим значением, который позволяет выделить специфические черты отдельных правовых актов и их принятия. Данная классификация способствует систематизации нормативно-правовых актов, что предоставляет возможность получить актуальную информацию о действующих правовых актах. Кроме того, она играет ключевую роль как в образовательном процессе, так и в научных исследованиях.

Соблюдение принципов классификации нормативных правовых актов становится критически важным на всех этапах применения норм права, включая подготовку и принятие новых нормативных правовых актов. Управленческая деятельность немислима без условного оформления соответствующих правовых актов, при этом в процессе управления необходимо учитывать взаимодействие различных правовых актов.

Важнейшим аспектом функционирования органов исполнительной власти является применение многообразия нормативных правовых актов, и для эффективной работы требуется их интеграция в единую правовую систему. Это

---

<sup>109</sup>См.: О нормативных правовых актах Волгоградской области: закон Волгоградской области от 9 декабря 2014 г. № 169-ОД // Волгоградская правда. 2014. 17 дек. № 237.

<sup>110</sup> См.: О нормативных правовых актах Вологодской области: закон Вологодской области от 5 июля 2012 г. № 2806-ОЗ // Красный Север. 2012. 10 июля. № 125.

также обуславливает необходимость разграничения нормативных правовых актов, которые действуют исключительно в рамках исполнительных органах, а такая сегрегация поможет выявить уникальные характеристики конкретных актов, определяющих, когда один акт утрачивает силу, а другой начинает регулировать соответствующие общественные отношения. Таким образом, возможно проследить взаимодействие различных нормативных правовых актов, рассматривая их как часть единой системы.

Классификация нормативных правовых актов также способствует выявлению их специфики, когда определенные признаки становятся характерными для групп правовых актов. В контексте правовой формы важно отметить, что она может принимать форму фиксации нормативно-правового акта, которая может быть письменно зафиксирована, устной или в виде электронного документа. Тем не менее, письменная форма продолжает оставаться доминирующей. Учёт различий между видами и формами правового акта становится особенно актуальным в региональном законодательстве.

Так, в статье 5 Закона Нижегородской области указаны виды нормативных правовых актов, которые могут быть приняты в рамках правотворческой деятельности должностных лиц, что в свою очередь формирует правовую базу региона<sup>111</sup>.

Третий подход состоит в том, что учитываются положения законов региона. Так, ст.3 Закона «О нормативных актах Забайкальского края» содержит типичную структуру правовых актов.<sup>112</sup> Аналогичная структура в Челябинской области<sup>113</sup>. Органы законодательной власти полномочны принимать соответствующие региональным законам акты.

Следует подчеркнуть, что между понятиями «вид» и «форма» правового акта

---

<sup>111</sup> См.: О нормативных правовых актах Нижегородской области: закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 // Нижегородские новости. 2005. 26 февр. № 34.

<sup>112</sup> См.: О нормативных правовых актах Забайкальского края: закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321 -ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2009. 21 дек. № 239-242.

<sup>113</sup> См.: О нормативных правовых актах Челябинской области: закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2002. № 6.

существует четкое различие. Вид правового акта представляет собой совокупность однородных нормативных правовых актов, объединённых общими характеристиками и применяемых в контексте Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ.

Глава субъекта Российской Федерации наделён полномочиями издавать указы и постановления, которые, несмотря на формальные различия, обладают равной юридической силой. Указ и постановление, как правовые акты, принадлежат к одному виду, однако в процессе классификации правовых актов возможно выделение таких категорий, как указы и приказы.

В теоретическом дискурсе существует позиция, согласно которой форма правового акта определяется его наименованием. Наименование служит индикатором, позволяющим выявить специфику и основные характеристики данного правового акта. Таким образом, осознание различий между видом и формой правового акта имеет важное значение для глубокого анализа правотворческого процесса и систематизации нормативно-правовых актов<sup>114</sup>.

В научной литературе существует разнообразная классификация форм нормативных правовых актов, которая основывается, прежде всего, на характере тех общественных отношений, регулируемыми данными актами, их внешнем содержании, а также на процедурах, соблюдаемых при их принятии.

Необходимо также учитывать влияние на форму правового акта факторов, связанных с человеческой жизнедеятельностью. Конкретные жизненные ситуации, требующие правового регулирования, а также сложившиеся особенности законодательной практики в определённом регионе, оказывают значительное воздействие на формы использования нормативных правовых актов.

В некоторых субъектах Российской Федерации губернаторы принимают

---

<sup>114</sup>См.: Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».

решения в виде постановлений, в то время как в других регионах предпочитается издание распоряжений. Эта дифференциация форм нормативных правовых непосредственно сказывается на процессе применения законодательства в повседневной управленческой деятельности и на общей эффективности административных процедур.

Кроме того, классификация нормативных правовых актов может быть основана на их юридической силе, что позволяет выделить основные и первичные формы данной классификации. Этот подход способствует более глубокому пониманию взаимодействия форм нормативных правовых актов с процессом правоприменения и управлением на всех уровнях государственной власти.<sup>115</sup>

В соответствии с частью 3 статьи 4 закона Кировской области, необходимо отметить, что действие положений и приказов возможно лишь после их утверждения соответствующим нормативным правовым актом органа власти<sup>116</sup>.

В соответствии со второй статьей закона Республики Ингушетия необходимо включать в систему нормативных правовых актов, помимо прочих, также инструкции, правила и положения<sup>117</sup>, что не типично для других регионов России.

Сегодня нередки ситуации, когда разные формы нормативно-правовых актов имеют статус приоритетных.

Согласно статье 12 закона Республики Алтай, государственные органы могут принимать нормативные правовые акты в различных формах, включая инструкции и положения, а также издавать другие нормативные акты<sup>118</sup>.

Согласно статье 4 Закона Карелии, органы власти Карелии могут издавать в пределах своей компетенции самые различные нормативные акты, такие как

---

<sup>115</sup>См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учеб. -практ. пособие. М., 1995. С. 21-22.

<sup>116</sup> См.: О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области: закон Кировской области от 14 октября 2013 г. № 325-ЗО // Вести Киров. 2013. 22 окт. № 90.

<sup>117</sup>См.: О нормативных правовых актах Республики Ингушетия: закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ // Ингушетия. 2000. 12 янв. № 1.

<sup>118</sup>См.: О нормативных правовых актах Республики Алтай: закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ // Звезда Алтая. 2008. 18 марта. № 61.

постановления, приказы, распоряжения и инструкции<sup>119</sup>.

Согласно закону Ульяновской области следует, что органы власти могут принимать в пределах своих полномочий и приказы, если они носят нормативный характер.

Если необходимо разрешить какой-либо вопрос, то в этом случае принимается такой правовой акт как распоряжение, при этом распоряжение не имеет в себе нормативных начал. Стоит предусмотреть, что в случаях, предусмотренных законодательством, также принимаются приказы<sup>120</sup>.

Законодательство Волгоградской области<sup>121</sup> иллюстрирует такой подход. В нем предусмотрены следующие виды нормативных правовых актов: устав субъекта, законы области, нормативные акты, принимаемые областной думой, а также распоряжения, постановления и иные документы, утверждаемые губернатором и администрацией региона. Такая структура обеспечивает формальное разграничение компетенций между органами власти и способствует более чёткому регулированию в пределах субъекта РФ.

Правовая структура нормативных правовых актов в Вологодской области зафиксирована в региональном законе «О нормативных актах в области Вологодской»<sup>122</sup>. Перечень предусмотренных форм нормативных правовых актов воспроизводит стандартную схему, аналогичную ранее упомянутым. Систематизация нормативных правовых актов играет ключевую роль в теоретико-прикладной правовой работе, позволяя выявлять уникальные характеристики отдельных документов и специфику их правотворческой процедуры. Такое упорядочивание обеспечивает системный доступ к действующему

---

<sup>119</sup> О нормативных правовых актах Республики Карелия: закон Республики Карелия от 4 июля 2012 г. № 1619-ЗРК // Карелия. 2012. 12 июля. № 50 (2303).

<sup>120</sup> См.: Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов исполнительных органов государственной власти Ульяновской области: постановление Правительства Ульяновской области от 12 июля 2013 г. № 288-П // Ульяновская область. 2013. 12 июля. № 79.

<sup>121</sup> О нормативных правовых актах Волгоградской области: закон Волгоградской области от 9 декабря 2014 г. № 169-ОД // Волгоградская правда. 2014. 17 дек. № 237.

<sup>122</sup> О нормативных правовых актах Вологодской области: закон Вологодской области от 5 июля 2012 г. № 2806-ОЗ // Красный Север. 2012. 10 июля. № 125.

законодательству и служит фундаментом как для образовательной деятельности, так и для научных исследований в области права.

Принципы классификации обладают особым значением на всех этапах реализации норм права - от проектирования правовых инициатив до их официального утверждения. Управление на государственном и региональном уровнях немыслимо без соответствующего нормативного сопровождения. При этом необходимо учитывать юридическую взаимосвязь нормативных правовых актов различного уровня. Эффективность функционирования исполнительных структур во многом определяется их способностью интегрировать отдельные документы в единую правовую систему.

Разграничение нормативных правовых актов, предназначенных исключительно для внутреннего использования в органах исполнительной власти, позволяет чётко зафиксировать их особенности и определить временные границы действия: когда один акт утрачивает силу, а другой начинает регулировать соответствующие общественные отношения. Такой подход способствует прозрачному мониторингу взаимодействия нормативных правовых актов как элементов целостной правовой системы. Кроме того, классификация нормативных правовых актов упрощает их идентификацию, когда определённые характеристики становятся типовыми для конкретных категорий правовых документов.

Что касается правовой формы, она реализуется через различные способы фиксации содержания акта: в письменной, устной или электронной форме. Однако доминирующее положение по-прежнему сохраняет бумажный документ. Разграничение форм и видов нормативных правовых актов особенно актуально на уровне субъектов РФ, где действуют локальные правовые акты. Например, в ст. 5 Закона Нижегородской области определены допустимые виды актов, принимаемых должностными лицами, что формирует региональную правовую архитектуру<sup>123</sup>. Аналогичный подход отражён в ст. 3 закона Забайкальского края «О нормативных

---

<sup>123</sup> О нормативных правовых актах Нижегородской области: закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З // Нижегородские новости. 2005. 26 февр. № 34.

актах», где закреплена типовая структура правового документа<sup>124</sup>. Сходные положения можно обнаружить в правовых актах Челябинской области, что свидетельствует о стремлении к унификации регионального законодательства в рамках федеральной правовой системы<sup>125</sup>.

Законодательные органы субъектов РФ обладают полномочиями по принятию нормативных правовых актов, соответствующих региональному законодательству. Важно разграничивать такие ключевые категории, как «вид» и «форма» правового акта. Первая из них представляет собой совокупность нормативных правовых актов, обладающих схожими юридическими признаками и применяемых в рамках Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>126</sup>.

Глава региона уполномочен издавать указы и постановления, которые при различии в наименованиях обладают идентичной юридической силой. Эти правовые акты включаются в один и тот же вид в рамках действующей классификации. Однако в теории нередко предлагается более детальное деление: указы, приказы, распоряжения и иные документы могут быть выделены как самостоятельные категории в зависимости от целей регулирования.

Согласно ряду научных подходов, форма правового акта определяется его наименованием. Наименование в данном случае выступает в роли маркера, позволяющего установить тип, содержание и специфику документа. Такое понимание способствует более точной систематизации нормативных правовых актов и упрощает их аналитическую обработку.

Осознание различий между видом и формой акта играет важную роль в правотворческой практике, поскольку позволяет не только систематизировать массив нормативных правовых актов, но и выстраивать иерархию правовых

---

<sup>124</sup> О нормативных правовых актах Забайкальского края: закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321 -ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2009. 21 дек. № 239-242.

<sup>125</sup> О нормативных правовых актах Челябинской области: закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. 2002. № 6.

<sup>126</sup> Федеральный закон N 414-ФЗ (ред. от 28.12.2025).

источников, обеспечивая последовательность и непротиворечивость правового регулирования. Это особенно актуально в условиях многоуровневой правовой системы, где региональные нормы должны интегрироваться в общую структуру законодательства Российской Федерации<sup>127</sup>.

В научной среде разработано множество подходов к классификации форм нормативных правовых актов, основанных на специфике регулируемых ими общественных отношений, особенностях содержания и процедур, применяемых при их принятии. Существенным фактором в определении формы акта выступают условия человеческой жизнедеятельности, поскольку реальные жизненные обстоятельства, требующие правового регулирования, в совокупности с региональными особенностями правотворческой практики, оказывают прямое влияние на форматы юридического выражения власти.

В научной среде разработано множество подходов к классификации форм нормативных правовых актов, основанных на специфике регулируемых ими общественных отношений, особенностях содержания и процедур, применяемых при их принятии. Существенным фактором в определении формы акта выступают условия человеческой жизнедеятельности, поскольку реальные жизненные обстоятельства, требующие правового регулирования, в совокупности с региональными особенностями правотворческой практики, оказывают прямое влияние на форматы юридического выражения власти.

Так, в различных субъектах РФ практика применения форм нормативных правовых актов неоднородна: в одних регионах приоритет отдается постановлениям губернатора, в других - распоряжениям. Подобная вариативность демонстрирует гибкость региональных правовых систем, но одновременно требует внимательного анализа, поскольку форма акта определяет специфику его применения в рамках управленческой деятельности. Эта дифференциация

---

<sup>127</sup> Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. Доступ из СПС КонсультантПлюс».

<sup>140</sup> Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учеб.-практ. пособие. М., 1995. С. 126

оказывает влияние на эффективность административных механизмов и юридическую устойчивость процессов государственного управления.

Одним из ключевых критериев классификации нормативных правовых актов выступает их юридическая сила. Такой подход позволяет выделить первичные и производные формы, определяющие иерархию нормативных правовых актов. Учет уровня юридической значимости способствует точному определению границ компетенции органов власти, а также упрощает координацию между различными уровнями управления.

С позиций правоприменения взаимодействие форм нормативных правовых актов с административными и управленческими процедурами приобретает практическую значимость. Юридическая конструкция акта, его форма и способ утверждения определяют его применимость в конкретных управленческих ситуациях. В частности, согласно ч. 3 ст. 4 закона Кировской области<sup>128</sup>, положения и приказы вступают в силу только после официального утверждения соответствующим нормативным правовым актом уполномоченного органа. Это подчеркивает важность нормативной легитимации даже для тех нормативных правовых актов, которые по форме могут носить внутренний характер, но обладают правовыми последствиями.

Согласно ст. 2 закона Республики Ингушетия, в систему региональных нормативных правовых актов включаются не только традиционные формы нормативных правовых актов, но и такие формы, как инструкции, правила и положения. Подобный подход демонстрирует расширенное понимание структуры правового регулирования, отличающееся от общепринятой практики большинства субъектов РФ, где подобные документы, как правило, не рассматриваются в качестве самостоятельных форм нормативных правовых актов, обладающих равнозначной юридической силой.

---

<sup>128</sup> О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области: закон Кировской области от 14 октября 2013 г. № 325-ЗО // Вести Киров. 2013. 22 окт. № 90.

Это свидетельствует о наличии региональных особенностей в подходах к правотворчеству, что, с одной стороны, отражает специфику функционирования публичной власти на местах, а с другой - усложняет унификацию правовой системы на федеральном уровне. Формальное признание инструкций и положений в качестве элементов нормативного регулирования обязывает учитывать их в общем правовом массиве, что требует соответствующей правовой адаптации и корректного включения таких актов в иерархию регионального законодательства.

Подобная тенденция подтверждается и законодательной практикой других субъектов. Так, ст. 12 закона Республики Алтай<sup>129</sup> закрепляет возможность для органов государственной власти принимать нормативные правовые акты в различных формах, включая положения и инструкции, наряду с иными документами нормативного характера. Признание этих форм в качестве официальных источников права придаёт им статус приоритетных в отдельных правовых ситуациях, формируя уникальные региональные модели правового регулирования.

Такое разнообразие форм обуславливает необходимость чёткого нормативного разграничения и единых критериев юридической оценки нормативных правовых актов на межрегиональном уровне. Это особенно актуально при разработке типовых моделей регулирования и гармонизации правотворческих практик в рамках единого правового пространства РФ.

В соответствии со ст. 4 Закона Республики Карелия<sup>130</sup>, органы государственной власти региона уполномочены принимать широкий спектр нормативных правовых актов, включая постановления, приказы, распоряжения и инструкции. Такая нормативная конструкция позволяет гибко регулировать различные аспекты управленческой деятельности в пределах компетенции

---

<sup>129</sup> О нормативных правовых актах Республики Алтай: закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ // Звезда Алтая. 2008. 18 марта. № 61.

<sup>130</sup> О нормативных правовых актах Республики Карелия: закон Республики Карелия от 4 июля 2012 г. № 1619-ЗРК // Карелия. 2012. 12 июля. № 50 (2303).

соответствующих органов, а также адаптировать формы нормативных правовых актов под специфику решаемых задач.

Аналогичный подход закреплён в законодательстве Ульяновской области<sup>131</sup>. Здесь также предусмотрено издание приказов органами власти в тех случаях, когда они имеют нормативный характер и направлены на установление обязательных правил. В ситуациях, требующих однократного, разового решения, используется форма распоряжения, не наделённая нормативной составляющей. Это разграничение обеспечивает функциональную дифференциацию нормативных правовых актов в зависимости от цели и правового эффекта.

При этом законодатель допускает принятие приказов и в иных случаях, если это прямо предусмотрено действующими правовыми нормами. Таким образом, практика регионального правотворчества демонстрирует вариативность подходов к выбору форм правовых актов, что обуславливает необходимость их точного нормативного разграничения. Это позволяет повысить юридическую определенность, обеспечить соответствие нормативных правовых актов их содержательной направленности и предотвратить возможные правовые коллизии при реализации управленческих решений. В рамках современного законотворческого процесса должностные лица обладают правом самостоятельно инициировать разработку и принятие нормативно-правовых актов в пределах своих полномочий. Такая децентрализация приводит к значительному количественному росту правовых актов, часть из которых, однако, не несёт практической значимости и не оказывает воздействия на правоприменительную практику. В число таких актов входят декларативные положения и концептуальные документы, лишённые нормативной конкретики и юридической обязательности.

Несмотря на формальное наличие правовой оболочки, подобные документы не содержат полноценных норм, пригодных для непосредственного регулирования общественных отношений. Однако в условиях юридического формализма даже

---

<sup>131</sup> Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов исполнительных органов государственной власти Ульяновской области: постановление Правительства Ульяновской области от 12 июля 2013 г. № 288-П // Ульяновская области. 2013. 12 июля. № 79.

такие акты зачастую рассматриваются как элемент правовой системы, что затрудняет её структурирование и снижает прозрачность правового поля.

Исследователи Я.В. Гайворонская и А.В. Малько<sup>132</sup> указывают на отсутствие жёстко закреплённой рамки формы правового акта, отмечая, что при этом такие акты могут существенно различаться по юридической силе. Это подчеркивает важность системного анализа роли каждого нормативного документа, исходя из его положения в иерархии источников права и степени влияния на регулируемые общественные отношения.

Указанный аспект требует оценки не только юридической формы, но и содержания акта, его соответствия основополагающим принципам правовой теории. Внимательное изучение структуры и функции каждого документа позволяет выявить, насколько он способствует реализации правового регулирования или же существует лишь как формальный атрибут законодательной деятельности без реального воздействия на правовую среду.

Одной из актуальных проблем в сфере правотворчества остается существование нетипичных правовых актов, не соответствующих установленным нормативным стандартам. Эти документы, как правило, обладают ограниченной самостоятельной применимостью и могут использоваться исключительно в комплексе с нормативными правовыми актами, признанными в правовой системе как стандартные. Их юридическая сила и практическая ценность зависят от взаимосвязи с основными источниками права, что существенно снижает эффективность правового регулирования.

На практике нередко фиксируются отклонения от процедур, регламентирующих разработку, утверждение и реализацию нормативных правовых актов. Такие нарушения порождают правовую фрагментарность и усиливают дисперсию форм и видов нормативных правовых актов, усложняя систематизацию и нарушают внутреннюю согласованность правовой системы.

---

<sup>132</sup> Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 17.

В целях устранения указанных диспропорций в рамках подготовки проекта федерального закона «О правовых актах в Российской Федерации»<sup>133</sup> законодатели предложили легальное определение термина «правовой акт» и разработали его типологизацию. Предложенная классификация включает деление на основные и производные правовые акты, что направлено на формирование чёткой иерархии источников нормативного регулирования. Такая систематизация способствует укреплению правовой определенности и упрощает правоприменение, обеспечивая единообразие подходов в различных отраслях и на всех уровнях публичной власти.

При разработке проекта закона «О правовых актах в Российской Федерации» были использованы юридические методы, направленные на систематизацию нормативной базы и устранение правовой разрозненности. Цель - создание четкой правовой конструкции для регулирования общественных отношений.

О.Н. Ордина полагает, что необходимо в обязательном порядке устранить двойную форму нормативных правовых актов, которая наиболее распространена среди правовой сферы деятельности органов государственной власти субъектов<sup>134</sup>.

Л.И. Антонова отмечает, что классификация правовых актов на основные и производные является спорной, так как в этом случае правовые акты не могут существовать друг без друга, каждый правовой акт обладает своими собственными особенностями<sup>135</sup>.

Подобная критика подчеркивает необходимость точного подхода к классификации, учитывающего реальную функциональную нагрузку правовых актов считает спорным деление актов на основные и производные, отмечая, что они не могут существовать изолированно и каждый имеет собственные характеристики. Современная правотворческая практика демонстрирует

---

<sup>133</sup> Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения. URL: <http://regulation.gov.ru>.

<sup>134</sup>См.: Ордина О. Н. О законодательном закреплении модели нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 24-26.

<sup>135</sup>См.: Антонова Л. И. К обсуждению проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 14.

объективную необходимость в принятии федерального закона, который бы закрепил официальное определение нормативного правового акта, его виды, формы и классификационные признаки. Отсутствие единых критериев усложняет правоприменение и затрудняет построение согласованной нормативной системы.

Принятие такого закона позволило бы унифицировать подходы к правотворчеству на всех уровнях государственной власти, обеспечить структурную целостность законодательства и упростить порядок принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов. Документ мог бы стать основой для разработки новых нормативных правовых актов и выступать универсальным ориентиром при правовой экспертизе.

Исследование региональной практики приобретает первостепенное значение. Действенность правовых норм напрямую зависит от степени адаптации к специфике субъектов РФ, предполагая глубокий анализ территориальных особенностей и оценку результативности конкретных юридических инструментов<sup>136</sup>.

Совершенствование качества нормативных правовых актов в современный период обеспечивается оптимизацией процедур оформления, межведомственного согласования, повышением профессиональной компетенции специалистов нормотворческой сферы. Реализуемые мероприятия носят локальный характер, не обеспечивая комплексного воздействия на правовое пространство.

Углубленная проработка законодательных норм, преимущественно подзаконного уровня, осуществляется посредством специальных аналитических методик. Актуальная правотворческая деятельность внедряет инновационные подходы исследования взаимосвязей нормативных правовых актов, выявляя источники правовой неэффективности. Практика демонстрирует случаи нормативного дублирования, коллизии между актами различных уровней, правовые пробелы в регулировании общественных отношений.

---

<sup>136</sup> Другов Я. А. Систематизация законодательства: тенденции на современном этапе // *Baikal Research Journal*. 2015. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistematizatsiya-zakonodatelstv-tendentsii-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 08.02.2025).

Применение аналитического инструментария обеспечивает всестороннюю диагностику нормативной базы, формируя фундамент совершенствования юридической техники и правоприменительной практики. Данный подход способствует созданию последовательной, устойчивой системы законодательства, минимизирующей риски правовой неопределенности.

Результатом становится рост предсказуемости нормативного регулирования, снижение вероятности произвольного толкования норм и укрепление доверия граждан к правовой системе. Эффективность указанных подходов напрямую зависит от уровня квалификации специалистов, а также от применения современных цифровых решений, способных обрабатывать и анализировать большие массивы правовой информации.

К ключевым аналитическим инструментам, применяемым в этой области, относятся мониторинг правоприменения<sup>137</sup><sup>138</sup> ОРВ и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов - как обязательные элементы контроля и совершенствования законодательства<sup>139</sup>.

Прогресс в развитии правотворческой функции не свидетельствует о её полноценном качественном преобразовании. Несмотря на заявленные инициативы, масштаб и охват мониторинга правоприменения остаются ограниченными - в большинстве регионов Российской Федерации они касаются лишь отдельных направлений, что снижает общую эффективность нормативного контроля. В таких условиях мероприятия, направленные на мониторинг применения законодательства, маловероятно окажут ощутимое влияние на повышение уровня правового регулирования, осуществляемого органами исполнительной власти.

Похожая ситуация наблюдается и в отношении внедрения механизма оценки регулирующего воздействия (ОРВ) на федеральном уровне. Согласно данным

---

<sup>137</sup> О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 (ред. от 09.10.2023) // СЗ РФ. 2011. 23 мая. № 21. ст. 2930.

<sup>138</sup> О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

<sup>139</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Российская газета. 2009. 22 июля. № 133.

Министерства экономического развития РФ, в период с 2010 по середину 2012 г. ведомство получило около 1,1 тыс. проектов нормативных правовых актов, подготовленных органами исполнительной власти. При этом 770 из них подлежали обязательной процедуре ОРВ. Из этого числа в 387 проектах были выявлены положения, содержащие избыточные требования или ограничения, что указывает на наличие системных дефектов в содержании значительной части подготавливаемых нормативных правовых актов.

На региональном уровне ситуация в последние годы демонстрирует признаки положительной динамики. Так, по итогам проведения оценки регулирующего воздействия в 2024 г., в субъектах РФ был доработан каждый второй проект нормативного правового акта. Это свидетельствует о растущей роли аналитических механизмов в процессе нормотворчества, однако подчёркивает необходимость расширения охвата и повышения качества экспертной оценки на всех уровнях правового регулирования<sup>140</sup>.

Анализ текущих тенденций в сфере правотворчества позволяет сделать вывод о вероятном ухудшении качества нормативных правовых актов в ближайшей перспективе. При сохранении существующих подходов к подготовке нормативных правовых актов, без должного предварительного анализа и оценки, к 2025 г. доля нормативных правовых актов, содержащих внутренние противоречия, может достичь 40%.

Такой прогноз основан на устойчивом росте числа принимаемых нормативных правовых актов, при этом значительная часть из них разрабатывается без достаточной аналитической проработки. По оценке Министерства экономического развития РФ, объёмы законодательных инициатив продолжают увеличиваться, что в условиях ограниченных экспертных ресурсов и низкого

---

<sup>140</sup> О доработке нормативных актов в регионах: сайт Минэкономразвития России: в 2024 г. на основе результатов ОРВ был усовершенствован каждый второй нормативный акт. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_v\\_2024\\_godu\\_v\\_regionah\\_po\\_rezultatam\\_orv\\_byl\\_dorabotan\\_kazhdyu\\_vtoroy\\_normativnyy\\_akt.html?ysclid=m6uxygvn7m70095680](https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_v_2024_godu_v_regionah_po_rezultatam_orv_byl_dorabotan_kazhdyu_vtoroy_normativnyy_akt.html?ysclid=m6uxygvn7m70095680) (дата обращения: 04.02.2025).

уровня предварительной правовой экспертизы лишь усугубит системные проблемы.

Рост количественных показателей при отсутствии механизмов контроля качества может привести к правовой фрагментации, росту числа коллизий и снижению эффективности регулирования. В этих условиях требуется переход от количественного расширения правовой базы к её структурной и содержательной оптимизации<sup>141</sup>.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов выступает ключевым механизмом предупреждения системных недостатков правотворческой деятельности. Методология экспертного анализа направлена на выявление потенциальных коррупциогенных рисков: избыточных властных полномочий, размытых формулировок, допускающих множественное толкование, норм, предоставляющих возможность принятия произвольных решений без надлежащего надзора<sup>142</sup>.

Увеличение массива нормативных правовых актов при отсутствии действенных инструментов качественного контроля создает предпосылки для разрозненности правового поля, увеличения противоречий между нормами, снижения регуляторной результативности. Сложившаяся ситуация диктует необходимость перехода от экстенсивного расширения нормативной базы к совершенствованию структурных характеристик и содержательного наполнения нормативных правовых актов.

Внедрение антикоррупционного анализа существенно укрепляет прозрачность правовой системы, повышает управляемость массива принимаемых нормативных правовых актов, формирует атмосферу доверия к принимаемым актам. Применение данного инструментария способствует правовой определенности, минимизирует вероятность субъективной трактовки нормативных

---

<sup>141</sup> Максим Решетников о прогнозе социально-экономического развития страны до 2025 г.: Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/) (дата обращения 04.01.2025).

положений, обеспечивает соответствие принимаемых нормативных правовых актов базовым принципам открытости государственного управления.

Расширение сферы нормативного регулирования, увеличение количества подзаконных нормативных правовых актов усиливает значимость антикоррупционной экспертизы. Данный механизм превращается из инструмента правовой профилактики в фундаментальный компонент построения стабильной правовой среды, основанной на принципах добросовестности<sup>143</sup>.

Министерство юстиции Российской Федерации и органы прокуратуры являются ключевыми субъектами, уполномоченными на проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В компетенцию Минюста входит обязательная правовая оценка проектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, включая проверку на наличие коррупциогенных положений. Дополнительно антикоррупционная экспертиза осуществляется и на стадии государственной регистрации уже принятых нормативных правовых актов.

По данным за 2023 г., территориальные подразделения Минюста РФ провели экспертизу свыше 110 тыс. нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, что на 18% превышает объём проверок 2022 г. Эти цифры отражают усиление контроля и расширение охвата правового анализа. Параллельно был осуществлён аудит 35 тыс. нормативных правовых актов, принятых на муниципальном уровне, включая изменения в уставах, что также демонстрирует рост по сравнению с 32 тыс. актов в 2022 г.

Результаты антикоррупционной экспертизы в 2023 г. указывают на выявление 1,5 тыс. потенциально коррупциогенных факторов в нормативных актах субъектов РФ. Это значение ниже уровня 2021 г., когда было зафиксировано 1,8 тыс. подобных случаев. В отношении муниципальных нормативных правовых

---

<sup>143</sup> Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 368.

актов в 2023 г. выявлено 300 коррупциогенных факторов, что также свидетельствует о положительной динамике в части снижения правовых рисков<sup>144</sup>.

Обобщая изложенное, можно заключить, что несмотря на позитивные изменения в развитии правотворческой деятельности и внедрение современных контрольных механизмов, достигнутый уровень эффективности остаётся недостаточным. Особенно актуальной остаётся задача усиления системного мониторинга и полноценной оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов всех уровней - как федерального, так и регионального.

В последние годы наблюдается устойчивая тенденция к интеграции антикоррупционных инструментов в процесс нормотворчества субъектов РФ. Эта практика способствует повышению прозрачности правового регулирования и качественному улучшению содержания нормативных правовых актов. По данным за 2023–2024 гг., антикоррупционные меры были учтены при разработке 85% нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и 70% нормативных правовых актов муниципального уровня, что соответствует требованиям и методическим рекомендациям Минюста России. Данные показатели свидетельствуют о прогрессирующей адаптации антикоррупционных механизмов в правовую практику и необходимости их дальнейшего институционального укрепления<sup>145</sup>.

Примечательно, что в 2023 году было проведено экспертное исследование 130 тысяч нормативных правовых актов, что на 11% больше по сравнению с 2022 годом. В рамках муниципальных образований также осуществлялся анализ 34 тысяч нормативных правовых актов<sup>146</sup>, касающихся изменений в уставных положениях, что указывает на рост уровня прозрачности и ответственности в

---

<sup>144</sup> Противодействие коррупции: ежегодный отчет Минюста о результатах антикоррупционной экспертизы // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/#section-806> (дата обращения: 02.01.2025).

<sup>145</sup> Данные по итогам проверки антикоррупционных инициатив в субъектах // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/> (дата обращения: 07.01.2025).

<sup>146</sup>См.: Годовой отчет о государственной статистике // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/> (дата обращения: 08.01.2025).

правотворческом процессе.

В 2023 году в регионах России было зафиксировано наличие коррупционных рисков в 2100 нормативных правовых актов, в то время как в 2022 году данное число составляло 1900 актов. Также было выявлено 450 муниципальных уставов, содержащих коррупционные риски, что представляет собой рост по сравнению с 400 уставами в 2022 году<sup>147</sup>. Результаты антикоррупционных проверок свидетельствуют о том, что более 80% нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации и 90% актов на муниципальном уровне успешно подверглись устранению коррупционных факторов в результате проведенных экспертиз.

Данные, полученные от территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, указывают на то, что в 2023 году была осуществлена антикоррупционная экспертиза 110 тысяч нормативных правовых актов, что на 8% превышает результаты 2022 года<sup>148</sup>.

Дополнительно была проведена правовая экспертиза 36 тыс. актов муниципального уровня, что также демонстрирует рост - на 4% по сравнению с предыдущим периодом.

Представленные данные подтверждают результативность антикоррупционной экспертизы как важного аналитического инструмента, обеспечивающего выявление потенциально уязвимых правовых положений и способствующего формированию корректных механизмов их устранения. Эти итоги подчёркивают актуальность постоянного совершенствования законодательства и необходимость дальнейшего повышения качества нормотворчества на всех уровнях публичной власти.

---

<sup>147</sup>См.: Ежегодный отчет о результатах антикоррупционной экспертизы // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/> (дата обращения: 07.01.2025).

<sup>148</sup>См.: Аналитическая записка по правовой информации // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/pravovaya-informaciya/> (дата обращения: 27.12.2024).

Характерным примером результативной правотворческой практики может служить Ульяновская область, где в 2022 г. Министерство образования и профессиональной подготовки инициировало разработку 25 нормативных правовых актов. В их числе - 3 закона, 5 указов губернатора, 14 постановлений правительства региона и 3 проекта приказов. Такая сбалансированная нормативная активность демонстрирует системный подход к формированию региональной правовой базы<sup>149</sup>.

Результаты экспертной оценки свидетельствуют о том, что в большинстве случаев - до 90% - коррупционные риски устраняются ещё на этапе подготовки нормативных правовых актов, что подтверждает эффективность превентивного антикоррупционного контроля. Такая практика повышает надёжность нормативной базы и снижает вероятность возникновения правовых перекосов после вступления актов в силу.

Значимые достижения в правотворческой сфере наблюдаются в различных направлениях. Так, системное развитие экологического законодательства в середине 1990-х, принятие ключевых отраслевых кодексов в начале 2000-х, нормативное урегулирование порядка ответственности в системе местного самоуправления, а также активизация правотворческой функции Верховного Суда РФ позволили устранить множество правовых пробелов и укрепить внутреннюю согласованность законодательства. Приведённые примеры наглядно иллюстрируют эффективность целостного подхода к построению правовой системы и свидетельствуют о значимости антикоррупционной экспертизы как действенного инструмента для оценки и предупреждения правовых рисков.

Тем не менее, даже при наличии положительной динамики, экспертные проверки не решают все существующие проблемы. Обоснованной представляется критическая оценка, высказанная Е. Р. Россинской и Е. И. Галяшиной, подчёркивающих ограниченность применяемых методик и необходимость их

---

<sup>149</sup> Законодательство и нормативные акты Ульяновской области // Сайт Правительства Ульяновской области. URL: <https://www.law.ulgov.ru/doc/20612> (дата обращения: 03.02.2024).

совершенствования. Это указывает на актуальность обновления экспертных инструментов, расширения критериев анализа и внедрения более гибких, научно обоснованных подходов к оценке нормативных правовых актов в антикоррупционном контексте<sup>150 151</sup>.

В рамках данного исследования диссертантом рассмотрены нерешённые вопросы, касающиеся определения правового статуса и компетенции специалистов, уполномоченных на проведение антикоррупционных и иных правовых экспертиз. Проанализированы структура и содержание экспертных заключений, что позволило обоснованно указать на необходимость их нормативной систематизации в правоприменительной практике. Особое внимание уделено отсутствию чётких процедур по последующему использованию экспертных материалов в деятельности по разработке и реализации нормативных правовых актов.

Исследование также зафиксировало, что действующие подходы при проведении экспертиз зачастую не учитывают системные взаимосвязи между правовыми актами. На этом основании, с опорой на высказывания Ю. А. Тихомирова<sup>152</sup>, диссертант критикует практику изолированного внедрения нормативных правовых актов в правовую систему, обозначенную как «десантирование». Такой подход ведёт к произвольному применению норм и снижает эффективность правового воздействия на общественные процессы. Нормативные правовые акты воспринимаются как фрагменты, не формирующие целостную и согласованную правовую среду.

Исходя из анализа, обоснована необходимость разработки механизмов системного регулирования, способных обеспечить эффективное правовое влияние на разнообразные общественные отношения. Системный подход позволяет

---

<sup>150</sup> Галяшина Е. И. Лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов как средство профилактики коррупции // Вестник экономической безопасности. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lingvisticheskaya-ekspertiza-normativnyh-pravovyh-aktovkaksredstvo-profilaktiki-korrupsii> (дата обращения: 07.02.2025).

<sup>151</sup> Россинская Е. Р., Галяшина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография. М.: Норма, 2014. С. 20.

<sup>152</sup> Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 123.

углубить понимание закономерностей функционирования публичной власти, выявить структурные проблемы правотворчества и определить стратегические направления его развития. Теория систем открывает возможность для анализа не только совокупности нормативных правовых актов, но и процессов, происходящих в их рамках, обеспечивая целостное восприятие правового регулирования.

Отдельно акцентировано внимание на слабом применении юристами принципов теории управления и системного регулирования в правотворческой практике. В.В. Глазырин и В.И. Никитинский<sup>153</sup> отмечают, что этот дефицит ограничивает эффективность юридических норм, особенно при разработке новых регуляторных механизмов. В условиях усложняющихся общественных процессов такая недооценка системных методов становится существенным барьером для формирования устойчивого и согласованного нормативного пространства.

Методология системного анализа открывает новые перспективы для углубленного изучения правовой архитектуры, позволяя выявить уникальные характеристики внутренней организации права. Научное исследование демонстрирует сохраняющийся разрыв между теоретическим пониманием системной природы права и практической реализацией взаимодействия базовых правовых элементов - норм, нормативных правовых актов, источников права.

Традиционные методы изучения правовой системы зачастую ограничиваются поверхностным описанием структурных компонентов, игнорируя внутреннюю специализацию, многоаспектность форм, специфические контекстуальные признаки. Подобный упрощенный подход препятствует формированию комплексного понимания нормативного пространства, снижая действенность механизмов правового регулирования.

Настоящее исследование акцентирует внимание на критической значимости выявления устойчивых логических взаимосвязей между структурными элементами правовой системы. Отсутствие понимания функциональных зависимостей создает

---

<sup>153</sup> Глазырин В. В., Никитинский В. И. О необходимости учета в нормотворческой деятельности общих законов управления. М.: Ин-т гос-ва и права АН СССР, 1980. С. 52.

препятствия для обеспечения стабильного функционирования правового механизма, затрудняет прогнозирование развития нормативной среды.

В связи с этим обозначена необходимость углублённого теоретико-правового анализа, направленного на уточнение взаимозависимостей внутри системы права. Только посредством комплексного исследования возможно выработать подходы, позволяющие учитывать специфику правовых форм, их взаимодействие и влияние на регулятивные процессы в обществе.

Системный подход в праве имеет ограниченность. Ю. М. Козлов<sup>154</sup> предлагает чётко разграничивать термин «система» в кибернетическом значении - как упорядоченную и взаимосвязанную структуру - и его обиходное использование, где термин применяется без учёта внутренней логики связей. Смещение акцентов приводит к теоретической размытости и снижает точность правового анализа.

Д. М. Гвишиани<sup>155</sup> указывал, что системный подход сформировался как результат обобщения опыта в области операционного анализа, а также на основе развития общей теории систем, управления и регулирования. В юридической науке комплексный анализ используется для исследования правовых явлений как взаимосвязанных элементов, образующих определенную структуру.

Данный метод позволяет выявить свойства, которые не проявляются в отдельных компонентах, но возникают при их интеграции.

Его ценность заключается в способности выявлять системные закономерности и параметры, определяющие функционирование правовой системы в целом.

В рамках исследования рассматривается методология, включающая выделение ключевых элементов, изучение их свойств и взаимосвязей. Для понимания механизма действия правовой системы необходимо учитывать ее

---

<sup>154</sup> Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством. Ч. 2. М., 1971. С. 10.

<sup>155</sup> Гвишиани Д. М. Организация и управление. 3-е изд. М., 1998. С. 272.

структуру, внутренние отношения, базовые принципы и юридические последствия применения нормативных правовых актов.

Решение поставленных задач требует применения методов, позволяющих анализировать правовую систему на различных этапах ее функционирования. Как отмечает Д.А. Сараев, суть подхода заключается в определении структур и выборе устойчивой модели взаимодействия для последующей правовой реализации<sup>156</sup>.

Научное исследование анализирует методологические подходы к пониманию механизма функционирования нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти. Научная терминология, описывающая управленческие механизмы, дифференцируется по двум направлениям: первое фокусируется на структурных параметрах системы, второе исследует процессы развития и функциональные характеристики.

Проведенное исследование демонстрирует необходимость комплексного рассмотрения системы нормативных правовых актов через призму статических характеристик и динамических процессов. Статический анализ концентрируется на базовых компонентах: нормативных актах, правовых нормах, положениях, отраслевой принадлежности законодательных массивов. Данные элементы образуют стабильную архитектуру, обеспечивают системную упорядоченность, формируют механизмы межсистемного взаимодействия.

Динамическое измерение отражает трансформационные процессы, вызванные эволюцией общественных отношений. Социальные изменения стимулируют разработку новых нормативных правовых актов, модернизацию действующих нормативных правовых актов. Правотворческая деятельность государственных органов выступает ключевым механизмом адаптации правовой системы к внешним вызовам и внутренним потребностям развития.

Таким образом, система нормативных правовых актов рассматривается как целостное образование с внутренней структурой, логикой функционирования и

---

<sup>156</sup> Сараев Д. А. Системный подход и общая теория систем: генезис и обоснование // Культура народов Причерноморья. 2019. № 83. С. 99.

целевыми ориентирами. Её развитие обусловлено непрерывным взаимодействием с социальной средой. Правовое регулирование, будучи частью этой системы, должно адаптироваться к изменениям, что и делает трансформацию нормативной базы объективно необходимой<sup>157</sup>.

В ходе непрерывного совершенствования нормативных правовых актов фиксируются как позитивные, так и негативные сдвиги, затрагивающие их содержание и применение. Эволюция законодательства в значительной мере определяется действиями правотворческих органов, уполномоченных на формирование нормативной базы. При этом развитие правовой системы не всегда обусловлено исключительно внешними факторами — в ряде случаев изменения могут рассматриваться как проявление саморегулирующихся процессов, возникающих внутри самой системы.

Такое понимание опирается на интегративный и синергетический подходы, позволяющие рассматривать нормативную среду как сложную структуру, обладающую внутренней способностью к адаптации. Это означает, что изменения в праве следует трактовать не только как реакцию на социальные или политические вызовы, но и как результат внутренней логики развития системы, учитывающей широкий спектр влияющих факторов.

Понятие «система» в научной литературе трактуется множественно. Ещё советские исследователи подчёркивали, что общее определение опирается на идею объективного единства элементов, связанных между собой закономерными связями. Такое единство позволяет выявлять устойчивые характеристики в совокупности правовых явлений и понимать, как взаимодействие внутренних структурных компонентов способствует правовой эволюции<sup>158</sup>. Такое единство позволяет выявлять устойчивые характеристики в совокупности правовых явлений

---

<sup>157</sup> Что такое нормативный правовой акт//Сайт Госдумы. URL: <http://duma.gov.ru/news/51913/> (дата обращения: 07.02.2025).

<sup>158</sup> Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. С. 103- 118.

и понимать, как взаимодействие внутренних структурных компонентов способствует правовой эволюции<sup>159</sup>.

Анализ применяемых понятий позволяет сделать вывод о наличии в системе ключевых компонентов, формирующих её системные характеристики. Структура, параметры и режим функционирования любой системы зависят от специфики включённых в неё элементов. Их наличие определяет устойчивость, направленность и динамику процессов внутри системы.

Системный элемент при этом может рассматриваться как аналитическая единица без детализации внутреннего устройства, если такая детализация не влияет на цель исследования. В этом контексте элемент выступает как объект — будь то данные, материальные составляющие или иные ресурсы, — значение которого определяется не его внутренней структурой, а ролью в обеспечении функциональности всей системы<sup>160</sup>.

Элемент системы представляет собой минимальную, неделимую единицу, обладающую значимыми характеристиками и действующую в соответствии с принципами, заложенными в организационную структуру. Исследование этих элементов и их взаимодействий имеет решающее значение для понимания природы правовых изменений и их влияния на общественные процессы. Это направление занимает центральное место в развитии как теории государства и права, так и теоретико-исторических исследований.

Установлено, что традиционное представление о системе нормативных правовых актов базируется на признании индивидуальности и уникальности каждого акта в пределах правового порядка. В подтверждение данной позиции обращено внимание на мнение С. С. Алексева<sup>161</sup>, который подчёркивал, что правовая структура проявляется прежде всего через внутреннюю дифференциацию национальной правовой системы.

---

<sup>159</sup> БСЭ. 2-е изд. Т. 39. С. 158.

<sup>160</sup> Аверченков В. И., Ерохин В. В. Системы организационного управления: учеб. пособие. М.: Флинта, 2021. С. 11.

<sup>161</sup> Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 2. М.: Статут, 2020. С. 22.

В рамках исследования проанализировано, как такие структурные характеристики воздействуют на функционирование правовых норм в пределах конкретного правового поля. Существенную роль играет состав системы, формируемый из отраслей, правовых категорий, положений и их внутренних компонентов. Такой подход позволяет точнее выявлять механизмы функционирования нормативных структур, оценивать их динамику и эффективность в регулировании общественных отношений<sup>162</sup>.

Очевидно, что при анализе структурных особенностей права его подразделения могут быть определены только через образования, обладающие признаками элемента. О. С. Иоффе<sup>163</sup> относит к основным элементам системы права нормы, правовые институты, отрасли, а также субинституты и подотрасли, подчеркивая их функциональное значение в общей структуре.

Ключевую роль в работе правового механизма занимают правовые принципы - именно они обеспечивают внутреннюю согласованность и направленность правовой системы. На современном этапе развития правовой науки исследуется более сотни механизмов действия нормативных правовых актов. Эти исследования фокусируются на научной характеристике правовых связей, выявлении соотношений и взаимодействий между актами, а также на уточнении их взаимного влияния в рамках общей нормативной конструкции. Такой подход позволяет углубить понимание системной природы права и формировать более точные модели правового регулирования<sup>164</sup>.

Применение разработанной методологии открывает новые возможности для переосмысления системы нормативных правовых актов исполнительных органов власти, фокусируясь на уникальных характеристиках, архитектуре,

---

<sup>162</sup> Сулейманов Бигрузи Бухаринович. Учение С. С. Алексеева о правовых системах // Вестник КГУ. 2019. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchenie-s-s-alekseeva-opravovyhsistemah> (дата обращения: 07.02.2025).

<sup>163</sup> Иоффе О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 51.

<sup>164</sup> Понятие и признаки субинститута права: настоящее и будущее // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2016. № 3 (48). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-priznakisubinstituta-pravanastoyaschee-i-budushee> (дата обращения: 07.02.2025).

функциональных компонентах. Методологический инструментарий направлен на раскрытие внутренней логики правовых предписаний, механизмов межнормативного взаимодействия, практических аспектов правоприменения.

Фундаментальное значение приобретает всесторонний анализ нормативных правовых актов, учитывающий внутрисистемную согласованность нормативных правовых актов, механизмы взаимодействия с иными правовыми источниками. Данное направление развивает методологию экспертной правовой оценки, создавая основу для выявления нормативных лагун, дублирующих положений, коллизионных норм.

Исследование отраслевых нормативных правовых актов министерств и ведомств, регулирующих *предпринимательскую деятельность*, позволяет идентифицировать пересекающиеся нормативные положения, оценить эффективность правового воздействия на регулируемые отношения.

Анализ правоприменительной практики через *призму судебных решений*, обращений граждан раскрывает механизмы влияния нормативных положений на социальные процессы. Подобный подход способствует своевременному выявлению несогласованных, избыточных, отсутствующих элементов правового регулирования, определяя векторы нормативного совершенствования.

Рассмотрение нормативных правовых актов в контексте *государственных программ и национальных проектов* позволяет оценить эффективность их реализации в приоритетных сферах. Такой подход содействует выработке практических рекомендаций, направленных на усиление соответствия правовых решений стратегическим целям государственного управления.

Комплексный метод анализа, учитывающий взаимодействие нормативных правовых актов и их последствия, открывает перспективы для улучшения системы нормативного регулирования и повышения эффективности деятельности исполнительной власти. Он позволяет точнее оценить, как нормы функционируют в реальности и насколько они соответствуют потребностям общества.

Распределение компонентов системы нормативных правовых актов может осуществляться по различным основаниям. Структура включает не только

формализованные действия и предписания, но и идеи, гипотезы, санкции. Помимо этого, элементы системы могут быть выражены в виде интенсивных компонентов - правовых областей, смежных отраслей, учреждений и классификаций, отражающих как общественные, так и частные интересы.

Д. А. Керимов<sup>165</sup> подчёркивает, что право не следует понимать как механическую совокупность норм - оно представляет собой структурированную систему, где каждая норма функционирует в рамках целостной правовой конструкции, находясь в устойчивой взаимосвязи с другими элементами.

Правовая система представляет собой динамичный механизм, в котором взаимодействуют общее и частное, целое и его составные элементы, в результате чего формируются новые свойства. Ключевым условием полноценного действия правовой нормы является её встроенность в целостную нормативную структуру. Ни одна норма не может эффективно функционировать в отрыве от других норм и принципов, на которых базируется конкретная правовая отрасль.

Функционирование нормативных правовых актов исполнительных органов власти представляет фундаментальный элемент системы нормативного регулирования. Методология изучения правовых актов базируется на выявлении системных взаимосвязей, определяющих регуляторное воздействие нормативных правовых актов, место нормативных предписаний в правовом механизме. Идентификация межэлементных связей определяется исследовательскими задачами, формирующими принципы сегментации, направления анализа компонентов.

Структурный анализ региональных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность исполнительных органов власти, демонстрирует необходимость выделения специализированных подсистем. Нормативные подсистемы характеризуются автономностью функционирования, специфическими признаками, при этом не всегда отражают интегральные свойства правового массива. Понимание архитектуры нормативных правовых актов

---

<sup>165</sup> Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 264.

приобретает первостепенное значение для оценки практической результативности правового регулирования.

Право проявляет системные характеристики на множестве уровней организации. Эффективная нормотворческая деятельность требует глубокого понимания внутрисистемных связей, структурной организации правового пространства, определяющих механизмы функционирования нормативных акт<sup>166</sup>.

Правовые нормы представляют собой базовый, первичный уровень правовой системы. Именно с них начинается формирование правового порядка, поскольку они создают внутренние связи, порождающие широкий спектр юридически значимых отношений. Изучение этих связей и уровней помогает глубже понять, как функционирует правовая система в целом, какие механизмы обеспечивают её адаптацию к изменениям в социальной, экономической и политической сферах.

Правовые нормы функционируют исключительно в системном единстве, определяющем особенности применения, интерпретации нормативных положений. Эффективное правовое регулирование достигается посредством консолидированного воздействия взаимосвязанных норм на общественные отношения. Механизм защиты прав и свобод реализуется через синергию множества правовых норм, формирующих базовый регуляторный комплекс правовой системы.

Правовые институты представляют следующий уровень организации, объединяя нормативные массивы, регламентирующие фундаментальные социальные сферы: институт собственности, договорных обязательств, юридической ответственности. Институциональная систематизация упрощает практическое применение правовых предписаний.

*Отраслевой уровень* правовой системы включает гражданское, уголовное, административное право. Отраслевая специализация характеризуется уникальными нормами, принципами, механизмами регулирования конкретных

---

<sup>166</sup> Лазарев В. В. Избранные труды. Т. III. М., 2010. С. 372.

областей общественных отношений. Структурная дифференциация обеспечивает точность правового воздействия с учетом специфики регулируемых отношений.

*Многоуровневая архитектура* права создает адаптивный механизм, обеспечивающий устойчивость правовой системы. Понимание иерархических взаимосвязей правовых элементов определяет результативность нормативного регулирования, направления совершенствования законодательства.

*Интегральный анализ* правовой системы учитывает многомерность социальных взаимодействий, требующих нормативной регламентации. Методологический подход раскрывает механизмы межэлементного взаимодействия норм, институтов, отраслей права, идентифицирует факторы трансформации правового регулирования.

Е. М. Макеева<sup>167</sup> подчёркивает, что в процессе совершенствования правовой системы следующим уровнем её структурной дифференциации выступает разграничение на правовые подсистемы - публичного и частного права. При этом перечень нормативных правовых актов, сгруппированных по отраслям, с указанием компетенций и категорий регулирования, может рассматриваться как функциональная подсистема единой нормативной структуры.

Разделение нормативных правовых актов на относящиеся к публичной и частной сферам создаёт дополнительный уровень структуризации, позволяющий выявить специфику методов правового воздействия. При изучении нормативных правовых актов исполнительных органов регионального уровня такой подход позволяет уточнить характер взаимодействия между нормативными документами и связать их в единое целое.

Однако этот метод не раскрывает внутреннюю иерархию нормативных правовых актов и не охватывает всё многообразие системных связей, формирующих правовой порядок. Его применимость ограничена рамками конкретной системы и зависит от целей исследования. Без учёта иерархических

---

<sup>167</sup> Макеева Е. М. Обзор дискуссий о системе права Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2006. № 1. С. 94.

уровней и глубинных структурных отношений внутри нормативной базы его аналитическая ценность остаётся частичной.

Представленный подход к анализу системы нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, не охватывает её специфику в полном объёме. Для более глубокого понимания такой подсистемы было проведено исследование форм и типов нормативных актов, в результате чего установлено, что ряд нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами, способен функционировать как автономные подсистемы. Их системность формируется за счёт иерархии и разграничения полномочий между органами административной власти, что способствует повышению эффективности правового регулирования и взаимодействия.

Анализ нормативного правового акта как самостоятельной системы показывает, что его структура складывается из совокупности норм, положений, статей и пунктов, связанных внутренней организацией. Эти элементы взаимозависимы, их порядок и содержание определяют функциональную целостность акта. Такой подход охватывает микроуровень исследования, где внимание сосредоточено на внутренних свойствах нормативных правовых актов. Одновременно нормативные правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти, могут рассматриваться как элементы единого механизма, где каждый акт выполняет определённую функцию. Совокупность таких нормативных правовых актов образует подсистему, взаимодействующую с другими частями системы через комплекс взаимосвязей. Полноценное исследование требует объединения анализа макро- и микроуровня. Интерпретация системы и её компонентов напрямую зависит от исследовательской цели и может варьироваться в зависимости от контекста.

Элементы системы находятся в сложной взаимосвязи, их количество и характер взаимодействий требуют точного и содержательного анализа. Устойчивость нормативной структуры определяется плотностью и направленностью связей между нормативными правовыми актами. Такая динамика

системы выражается в вертикальных (иерархических) и горизонтальных (функциональных) связях.

Согласно исследованию О. В. Шопена<sup>168</sup>, структура системы нормативных правовых актов представляет собой многоуровневую модель, состоящую из различных типов актов, организованных по критериям юридической силы, функционального назначения и сферы действия. Такой конструктив отражает сложную организацию правового регулирования, в которой каждый элемент играет определённую роль в поддержании целостности системы.

Сформированная структура способствует укреплению единого правового поля в пределах РФ. Ее функционирование реализуется через комплексное взаимодействие составляющих компонентов, охватывающее как вертикальные, так и горизонтальные взаимосвязи, что указывает на сложность и многомерность правового регулирования. Горизонтальные взаимосвязи обусловлены характером регулируемых отношений между правовыми элементами, а вертикальные зависят от соотношения между уровнями правовых актов и их составными частями, определяемого институциональной иерархией. Подобная система чаще всего рассматривается сквозь призму иерархического подхода, где каждый нормативный документ занимает строго определенное положение в зависимости от уровня юридической силы и значения в законодательной структуре. Юридический эффект акта играет ключевую роль в определении его позиции в правовой системе. Иерархическое размещение нормативных правовых актов определяется не только формальным статусом, но и внутренним правовым содержанием, структурой взаимосвязей, а также наличием производных норм, регулирующих поведение участников правовых отношений. С.В. Миронов<sup>169</sup> акцентирует внимание на том, что иерархия выстраивается на основе внутренней организации нормативных правовых актов и взаимодействия между ними, что отражает диалектику права как

---

<sup>168</sup> Шопина О. В. Понятие, признаки и системные связи правовых актов // Ленинградский юридический журнал. 2006. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatiepriznaki-i-sistemnyesvyazi-pravovyuh-aktov> (дата обращения: 13.08.2024).

<sup>169</sup> Миронов Н. В. Международное право: нормы и их юридическая сила. М., 1980. С. 20.

системы, основанной на взаимосвязанных правовых категориях и многоуровневых институциональных отношениях. Отмеченная структура не только задает алгоритм действия нормативных правовых актов, но и выполняет фундаментальную функцию в правоприменительной практике, определяя механизмы их реализации.

Правовая система представляет собой целостное образование, основанное на взаимодействии взаимозависимых компонентов, каждый из которых оказывает влияние на другие и участвует в формировании устойчивого и подвижного правового механизма. Для специалистов, работающих в области юриспруденции, принципиально важно не только знание действующих норм, но и понимание их трансформации в контексте исторических предпосылок и современных правовых концепций.

Изучение иерархии и степени значимости нормативных правовых актов позволяет выявить ряд ключевых аспектов. Одним из них является адаптивность системы ранжирования: изменения в обществе, правовом мышлении и институциональных установках неизбежно отражаются на изменении приоритетов среди норм. Это обеспечивает предсказуемость и устойчивость регулирования, позволяя четко разграничить компетенции различных субъектов в процессе формирования и реализации правовых предписаний.

Осознание структуры правовой иерархии углубляет представление о праве как о многоуровневой и внутренне организованной системе, где значение имеют как формулировки правовых норм, так и цели, которые они преследуют. Подход Ю.А. Тихомирова<sup>170</sup> к классификации нормативных правовых актов основывается на их функциональном назначении и взаимной обусловленности в пределах правового пространства. Им предложены практикоориентированные модели классификации, способствующие более точному пониманию механизмов правового регулирования

Отраслевой метод в правоведении базируется на учете специфики отдельных сегментов законодательства, особенностей правовых категорий и форм

---

<sup>170</sup> Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Указ.соч. С. 18.

нормативных правовых актов, действующих в рамках конкретных правовых отраслей. При этом ключевым фактором классификации выступает принадлежность нормативного правового акта к определенной сфере регулирования. Так, акты, регулирующие земельные отношения, имеют иную структуру и цели по сравнению с документами, направленными на урегулирование финансово-бюджетной деятельности. Существенное значение приобретает разграничение нормативных правовых актов по их внешним признакам и функциональной роли. В центре правовой системы неизменно остаются нормативные акты, обладающие обязательной юридической силой.

В рамках диссертационного анализа исследуется вопрос об универсальности правовых норм: рассматриваются критерии, позволяющие отнести норму либо к общим и многократного применения, либо к специфическим, применимым исключительно к частной правовой ситуации. При этом не менее важную роль играют фундаментальные принципы, такие как справедливость, правовое равенство, баланс интересов. Указанные идеи лежат в основе нормативного мышления и влияют на восприятие и реализацию законодательства.

Правовая согласованность достигается посредством применения апробированных в научной и практической плоскости понятий и методик. Центральное место в нормативной системе принадлежит Конституции, обладающей высшей юридической силой. Она задает смысловую направленность остального законодательства, закрепляет базовые права, институциональное устройство государства и распределение полномочий между властными ветвями. Остальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с конституционными положениями, что упрощает интерпретацию и применение норм, а также демонстрирует их системную взаимосвязанность и практическую эффективность.

Согласно подходу Ю.А. Тихомирова, системный анализ правовых норм необходим для эффективной законодательной работы, особенно в условиях нормативного многообразия. Он позволяет установить унифицированные способы реализации норм, способствует упорядочиванию правового поля и оптимизации

механизма правоприменения. При этом структура правовых предписаний определяется не только их содержательным наполнением, но и институциональным контекстом - соотношением властных полномочий, влияющих на характер правотворчества.

На практике особенно сложными оказываются нормы, исходящие от исполнительной власти. Их регламентация подвержена постоянным изменениям, особенно на региональном уровне, однако сохраняются устойчивые элементы, обеспечивающие правопреемственность и административную непрерывность. Следовательно, для преодоления возникающих в процессе правовой интеграции противоречий необходимо проводить комплексный анализ взаимодействия норм, учитывая как вертикальные, так и горизонтальные связи внутри правовой системы<sup>171</sup>.

Мониторинг правовой системы предполагает непрерывное отслеживание эволюции нормативных конструкций, механизмов межэлементного взаимодействия. Исследование иерархических и содержательных связей между правовыми нормами позволяет определить функциональное назначение нормативных предписаний в законодательной архитектуре, обеспечивая правовую упорядоченность, защиту интересов граждан.

Нормативные акты регионального уровня исполнительной власти формируют элементы единого правового механизма, характеризующегося уникальной структурой. Данная концепция создает основу устойчивого функционирования правовой системы, адаптации к социально-политическим трансформациям.

Законотворческая практика сталкивается с множеством деструктивных факторов. Проблема неопределенности компетенций проявляется в принятии органами исполнительной власти решений за пределами установленных

---

<sup>171</sup> Абулханова С. М. Особенности структуры системы законодательства субъектов Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-struktury-sistemy-zakonodatelstva-subektovrossiyskojfederatsii> (дата обращения: 07.02.2025).

полномочий. Интенсивные институциональные преобразования требуют четкого разграничения властных компетенций, обеспечения прозрачности управленческих решений.

Закрытый характер разработки нормативных правовых актов, исключая общественный контроль, создает предпосылки для коррупционных проявлений. Участие в нормотворческом процессе специалистов без надлежащей профессиональной подготовки приводит к появлению нормативных правовых актов, противоречащих общественным потребностям.

Недостаточная координация между ветвями власти порождает нормативные коллизии, снижает предсказуемость правоприменения. Игнорирование общественного мнения нарушает базовые права граждан, формирует правовой нигилизм.

Преодоление существующих проблем требует модернизации системы подготовки государственных служащих, укрепления межведомственного взаимодействия, совершенствования законотворческого процесса<sup>172</sup>.

Участие гражданского общества в обсуждении проектов нормативных правовых актов обеспечивает принятие взвешенных решений, формирование правовых норм, отвечающих общественным потребностям. Прозрачность правотворческого процесса определяет стабильность правовой системы, минимизирует коррупционные проявления, укрепляет доверие граждан к государственным институтам.

Создание результативной правовой архитектуры, гарантирующей защиту гражданских прав, стимулирующей социально-экономическое развитие, требует комплексного подхода. Модернизация законодательных механизмов, профессиональное развитие государственных служащих, информационная открытость нормотворчества, конструктивный диалог власти и общества формируют основу системных преобразований.

---

<sup>172</sup> Еремина Е.В. Юридическая техника: использование в современных условиях искусственного интеллекта//Учебное пособие. Знание. 2023. С.59.

Традиционная дихотомия публичного и частного права не отражает специфику иерархии нормативных правовых актов исполнительной власти. Актуализация классификационных подходов должна учитывать реальное распределение властных полномочий, механизмы принятия управленческих решений.

Системные недостатки нормотворческой деятельности исполнительных органов включают квалификационный дефицит, непрозрачность процедур, слабую межведомственную координацию, формальность общественного участия. Данные факторы снижают качество законодательства, подрывают общественное доверие.

Преодоление выявленных проблем предполагает усиление профессиональной подготовки управленцев, развитие межведомственных коммуникаций, обеспечение общественного участия в законотворчестве. Внедрение современных правовых технологий, базирующихся на принципах открытости, юридической обоснованности, социальной обратной связи, выступает условием качественной трансформации правовой системы.

Регулярная правовая экспертиза действующих нормативных правовых актов позволяет идентифицировать неэффективные нормы, инициировать актуальные изменения. Мониторинг правоприменительной практики способствует выявлению структурных недостатков, адаптации регулирования к меняющимся условиям.

## **§2. Перспективы развития правотворческой деятельности органов исполнительной власти**

Модернизация государственного управления требует совершенствования правового регулирования исполнительными органами власти. Стратегическое руководство направлено на оптимизацию государственной системы, адаптацию к динамичным социально-экономическим условиям. Приоритизация законотворческой деятельности определяет качество нормативно-правовой среды.

Результативность государственного управления базируется на комплексном анализе управленческих механизмов. Исследование институциональной архитектуры, компетенций органов власти, межведомственных коммуникаций формирует основу для преодоления системных дисфункций. Модернизация организационных моделей, цифровизация процессов, профессиональное развитие кадров должны соответствовать государственным приоритетам, учитывать интересы участников управленческого процесса.

Отсутствие унифицированного координационного центра правотворчества на региональном уровне приводит к фрагментации регуляторных процессов. Формирование централизованного правотворческого органа осложняется политико-правовыми, социальными барьерами.

Эволюция общественных отношений, технологические трансформации требуют пересмотра традиционных регуляторных практик. Дефицит концептуальных подходов к нормотворчеству, недостаточное общественное участие создают разрыв между правовой системой и социальными процессами.

Оптимизация региональной нормативной базы предполагает интеграцию исследовательских подходов, стратегическое планирование правотворческой деятельности. Планирование должно учитывать потенциальные риски, ресурсное обеспечение, опираться на экспертное мнение научного сообщества, общественных институтов.

Внедрение механизмов мониторинга, оценки регулирующего воздействия обеспечивает своевременную корректировку нормативных положений. Развитие правовой культуры создает условия для осознанного участия граждан в правовом процессе.

Комплексный подход к реформированию регионального законодательства предполагает синтез научной экспертизы, институционального взаимодействия и постоянного контроля за правоприменением. В качестве положительного примера можно привести Ульяновскую область, где систематизировано планирование законотворческой деятельности на основе нормативных правовых актов главы региона. На федеральном и региональном уровнях стратегический вектор

закладывается в посланиях Президента, которые становятся отправной точкой для формирования новых нормативных правовых актов в соответствующих органах власти.

Поскольку процессы планирования не всегда соответствуют требованиям текущего момента, возникает необходимость внедрения ситуационного подхода. Его суть заключается в оперативном принятии правовых решений, адаптированных к актуальным вызовам и условиям. Такой подход позволяет гибко реагировать на изменения, как это было в период пандемии, когда потребовалась срочная корректировка законодательства.

Тем не менее устойчивость правовой системы невозможна без методологии системного анализа, предполагающей рассмотрение нормативных правовых актов как взаимосвязанных компонентов единого правового пространства. Такой подход способствует выявлению пробелов, устранению внутренних противоречий и выработке согласованных решений. Только при наличии сбалансированной архитектуры правовой системы возможно достижение её эффективности, соответствующей общественным ожиданиям и правовым принципам.

Системный анализ нормативных правовых актов базируется на фундаментальных принципах. Целостность правовой системы проявляется во взаимозависимости нормативных элементов, когда модификация отдельных компонентов влияет на функционирование всего правового механизма. Иерархическая структура российского права, выстроенная от конституционных положений до региональных нормативов, обеспечивает стабильность правового пространства.

Функциональное назначение правовых норм заключается в регламентации общественного поведения, поддержании правопорядка, защите законных интересов граждан, организаций. Адаптивность правовой системы отражает способность нормативного регулирования соответствовать социально-экономическим трансформациям, международным тенденциям.

Методология системного исследования позволяет анализировать корреляции между нормативными правовыми актами различных уровней, идентифицировать

области пересечения федеральных и региональных норм, обеспечивать гармонизацию правового массива. Оценка регулирующего воздействия новых положений на существующую систему предусмотрена законодательством. Комплексный анализ охватывает правоприменительную практику, экспертные позиции, выявляет регуляторные недостатки, формирует рекомендации по совершенствованию нормативной базы. Данный подход укрепляет принципы правового государства, гарантирует защиту гражданских прав, минимизирует правовые коллизии, исключает избыточное дублирование норм.

Методическое исследование действующего законодательства создает основу для развития нормативной системы, адаптации к современным требованиям, обеспечения баланса государственных и общественных интересов. Преимущества системного подхода заключаются в его способности выявлять внутренние взаимосвязи между элементами нормативно-правовой базы и обеспечивать аналитическую основу для изучения комплексных характеристик правовой системы. В рамках функционирования механизмов правового регулирования субъектов РФ прослеживаются два режима работы: текущее функционирование и стратегическое развитие. Первый фокусируется на выполнении установленного круга задач, второй - на институциональном преобразовании, адаптации к новым вызовам и совершенствовании правовой инфраструктуры. Цикличность в развитии системы нормативных правовых актов требует пристального внимания, так как только анализ повторяющихся фаз позволяет обоснованно судить о направлении трансформаций. Основой для изучения служат данные о фактических результатах правоприменительной деятельности, на основе которых можно делать выводы об уровне эффективности регулирования. Снижение уровня энтропии — ключевой индикатор стабильности системы - возможно при точном исследовании характера взаимодействий между элементами правовой структуры и выявлении особенностей этих связей. Исходя из этого, оценка состояния и перспектив развития системы нормативных правовых актов должна учитывать как текущую конфигурацию, так и изменения, вызванные управленческим воздействием.

Постановления Правительства РФ, реализуемые в правоприменительной практике, представляют собой не просто нормативные предписания, а инструмент активного регулирования, способствующий управляемому изменению социальной и правовой среды. Такая активность позволяет углубить понимание закономерностей функционирования системы и определить параметры, обеспечивающие её устойчивость.

Согласно подходу Н.А. Власенко<sup>173</sup>, нормативный цикл строится на односторонней трансляции правовой информации, контроль над которой сосредоточен в руках исполнительных органов. Однако в модели эффективного управления важна не только вертикальная передача предписаний, но и наличие устойчивой обратной связи, обеспечивающей получение информации о последствиях правового регулирования, результатах реализации норм и возникающих проблемах. Через такую обратную связь возможна генерация новых норм, основанных на реальной практике, что позволяет совершенствовать правотворческий процесс.

В рамках формирования эффективной нормативной среды особое значение приобретает качество поступающей в систему информации, поскольку от её точности и релевантности зависит корректность принимаемых управленческих решений. Надёжные данные служат основой для оценки текущего состояния, определения потребностей и выработки эффективных регуляторных механизмов. Таким образом, стратегическая цель системного подхода заключается в обеспечении непрерывного цикла «анализ-регулирование-оценка-корректировка», что делает нормативную правовую систему гибкой, жизнеспособной и соответствующей реалиям времени. Анализ системы региональных нормативных правовых актов исполнительных органов власти представляет фундаментальную задачу, определяющую результативность государственного управления.

---

<sup>173</sup> Власенко Н.А. Теория государства и права: учебник / Н. А. Власенко; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2-е изд. Москва: Проспект, 2011. — 413 с 187 См.: Власенко Н.А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001. С. 27.

Формирование аналитической базы, выявляющей закономерности правотворческой деятельности, факторы развития регионального законодательства, минимизирует риски нормативных искажений.

Исследование динамики правотворческих процессов определяет векторы развития правовой базы субъектов РФ. Анализ условий функционирования нормативной системы способствует созданию эффективных управленческих инструментов. Модель планирования правотворческой деятельности направлена на преодоление законодательных дисфункций, повышение результативности правовых норм.

Конституционный принцип прямого действия федерального законодательства требует разработки региональными органами комплекса основополагающих и вспомогательных нормативных правовых актов. Законодательные инициативы высших институтов власти формируют архитектуру правового регулирования. Цифровизация правотворчества, включая применение искусственного интеллекта, технологий обработки больших данных, способствует прогнозированию регуляторного воздействия, автоматизации нормотворчества, формированию экспертных оценок. Развитие механизмов обратной связи, систем сбора и анализа информации определяет качество управленческих решений.

Современные трансформации правотворчества характеризуются усложнением социально-экономических процессов, требующих гибкости правовой системы. Цифровые платформы общественного участия усиливают легитимность нормативных решений. Процедуры оценки регулирующего воздействия минимизируют избыточную нагрузку на экономические субъекты. Международная интеграция стимулирует гармонизацию национального законодательства с глобальными стандартами. В контексте диссертационного анализа особое внимание уделено выявлению направлений развития правотворчества в системе исполнительной власти. Определены как факторы, способствующие, так и препятствующие эффективной нормативной деятельности.

Отсутствие территориально закреплённых координирующих центров и несоответствие норм интересам населения ослабляют нормативную базу регионов.

Устранение этих проблем возможно посредством внедрения планово-ситуационного анализа, усиления экспертной проработки законопроектов, развития институтов общественного обсуждения и нормативного прогнозирования.

Эффективное управление нормативной системой требует системного подхода, основанного на структурной взаимосвязи её компонентов, высокой степени адаптивности и аналитической обоснованности. Открытость и понятность правотворческих процессов повышают доверие к институтам власти и создают предпосылки для вовлечения гражданского общества в формирование правового порядка. Для этого требуется разработка комплексной модели, включающей мониторинг, прогнозирование, цифровую трансформацию и развитие публичного участия. Только в такой модели можно обеспечить легитимность, устойчивость и динамичность всей системы государственного регулирования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее диссертационное исследование посвящено многоаспектному анализу правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и её воздействию на состояние правовой системы государства. В центре внимания – выявление факторов, определяющих согласованность нормативных правовых актов с принципами правового регулирования, а также поиск направлений и средств для повышения эффективности правотворческого процесса.

Первостепенная задача заключается в осмыслении сущности современного правотворчества, что достигается через использование историко-сравнительного и системного подходов. Исследование предлагает концептуальную модель, трактующую правотворчество как целостную систему, где политические, социальные, экономические и международные компоненты находятся во взаимосвязи. Анализ строится на структурном и функциональном рассмотрении правотворческой деятельности, где центральную роль играют не только этапы подготовки нормативных правовых актов, но и факторы, определяющие взаимодействие субъектов законотворческого процесса.

Системный подход позволяет выявить внутренние несоответствия в организации правотворческой функции органов исполнительной власти и разработать меры для их устранения. Показано, что процесс формирования правовых норм обусловлен множеством взаимозависимых переменных: от институционального взаимодействия до политической конъюнктуры. Отсутствие сбалансированного механизма учёта этих факторов приводит к правовой нестабильности и затрудняет реализацию целей государственной политики.

Совершенствование правового регулирования требует комплексных мер: принятия федерального закона о нормотворческой деятельности, создания единой цифровой инфраструктуры, внедрения независимой экспертизы, усиления

контроля реализации правовых норм. Данные инициативы направлены на актуализацию законодательства, укрепление правовой определенности.

Специфика правотворчества федеральных исполнительных органов проявляется в способности оперативного реагирования на внешние вызовы. Гибкость подзаконного регулирования сопряжена с рисками правовой инфляции, размывания иерархии норм. Предлагается терминологическое уточнение - замена понятия «ведомственный акт» на «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти».

Результативность нормативного правового акта определяется комплексным анализом социальных, экономических, экологических последствий. Оценка должна проводиться независимыми экспертами при активном участии общественности. Профессиональное развитие государственных служащих, диалог с экспертным сообществом выступают необходимыми условиями качественного правотворчества.

Институциональные проблемы включают: неопределенность нормопроектных процедур, терминологическую рассогласованность, дублирование полномочий, недостаточное общественное участие. Решение предполагает внедрение системной антикоррупционной экспертизы, унификацию терминологии, четкое распределение компетенций.

Цифровизация правотворчества, применение искусственного интеллекта ускоряют нормотворческий цикл, повышают точность прогнозирования правовых последствий. Интеграция стратегического планирования, экспертной оценки, цифровых технологий, общественного участия формирует устойчивую модель правотворчества, обеспечивающую баланс государственных и общественных интересов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: [в редакции от 05 октября 2022 года]. – Доступ из Официального интернет-портала правовой информации. – Текст: электронный. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2022).
2. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ: [в редакции отсутствует]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
3. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 13 января 2023 года № 10. – Доступ из Официального интернет-портала правовой информации. – Текст: электронный. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.01.2025).
4. О классификаторе правовых актов: Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511: [ред. от 28 июня 2005 года]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.
5. Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства: Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2171. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 1997. – № 1. – Ст. 119. (утратил силу с 15 марта 2000 года в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511).
6. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года №1009 :[ред. от 07 ноября 2022 года]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – Текст: электронный.
7. О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации»: Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2022 года № 90. – Доступ из консалтинговых

систем. – Текст: электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_437426/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_437426/) (дата обращения: 05.10.2023).

8. О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1099: [ред. от 29 августа 2022 года]. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: электронный. – 2010. – № 37. – Ст. 4643. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54157](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54157) (дата обращения: 05.10.2023).

9. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657: [ред. от 06 февраля 2023 года]. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <https://base.garant.ru/12185954/> (дата обращения: 05.10.2023).

10. О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года № 68. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2019. – № 8. – Ст. 765. (дата обращения: 05.10.2023).

11. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы: Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2019. – № 26. – Ст. 3410. (дата обращения: 05.10.2023).

12. О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов: Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 2171. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 1995. – № 48. – Ст. 4660. (дата обращения: 05.10.2023).

13. О концепции правовой информатизации России: Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 года № 966. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <https://base.garant.ru/179311/> (дата обращения: 18.11.2023).

14. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 года № 314. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2004. – № 11. – Ст. 945. (дата обращения: 09.11.2024).

15. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового

пространства Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2000. – № 12. – Ст. 1260. (дата обращения: 15.11.2023).

16. О мерах по ускорению создания центра правовой информации: Указ Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 года № 477. – Доступ из консалтинговых систем. - Текст: электронный. - URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1859/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1859/) (дата обращения: 24.12.2024).

17. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <https://base.garant.ru/10123081/> (дата обращения: 17.11.2024).

18. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2020. – № 45. – Ст. 7061. (дата обращения: 15.11.2023).

19. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ. – Доступ из консалтинговых систем.–Текст:электронный.–URL:[https://www.consultant.ru/\\_LAW\\_3859/](https://www.consultant.ru/_LAW_3859/) (дата обращения: 11.12.2024).

20. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ: [ред. от 05 декабря 2022 года]. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2009. – № 29. – Ст. 3609. (дата обращения: 15.11.2023).

21. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 августа 2023 года № 420-ФЗ. – Доступ из Российской газеты. – Текст: непосредственный. – 2023. – 07

августа. (дата обращения: 15.11.2023).

22. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2023).

23. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2023).

24. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2001 года № 576: [ред. от 13 марта 2015 года]. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <https://base.garant.ru/183600/> (дата обращения: 15.11.2023).

25. Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля, таможенных и налоговых органов как уполномоченных Правительством Российской Федерации органов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2006 года № 560: [ред. от 13 апреля 2016 года]. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_62736/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62736/) (дата обращения: 15.11.2023).

26. Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года № 1830. – Доступ из Собрания законодательства Российской Федерации. – Текст: непосредственный. – 2020. – № 47. – Ст. 7533. (дата обращения: 05.12.2024).

27. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 года № 389: [ред. от 29 августа 2020 года]. – Доступ

из консалтинговых систем. - Текст: электронный. - URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_87670/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87670/) (дата обращения: 05.12.2023).

28. О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 года № 657: [ред. от 20 ноября 2018 года]. – Доступ из консалтинговых систем. – Текст: электронный. – URL: <https://base.garant.ru/193866/> (дата обращения: 07.12.2023).

29. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1: [в редакции от 30 сентября 2024 года]. – Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – Текст: электронный.

### **Нормативные правовые акты, иные документы федеральных органов исполнительной власти (в том числе, субъектов Российской Федерации)**

30. О признании утрачивающими силу документов МЧС России: Письмо МЧС России от 22 июля 2020 года № 91-136-12. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. - URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_369499/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369499/) (дата обращения: 10.09.2024).

31. О признании утрачивающими силу документов МЧС России: Письмо МЧС России от 16 ноября 2020 года № М-иД-8. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: </products/ipo/prime/doc/400182068/> (дата обращения: 04.12.2024).

32. О признании утрачивающими силу документов МЧС России: Письмо МЧС России от 23 декабря 2020 года № МИД-28. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372472/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372472/) (дата обращения: 03.12.2023).

33. План деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2023 год и плановый период 2024 - 2028 годов, утвержденный Министерством финансов Российской Федерации. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: [https://legalacts.ru/doc/plan-deyatelnosti-federalnogo-agentstva-po-upravleniiugosudarstvennym-imushchestvom-na\\_3/?ysclid=lmogyga5gl428592083](https://legalacts.ru/doc/plan-deyatelnosti-federalnogo-agentstva-po-upravleniiugosudarstvennym-imushchestvom-na_3/?ysclid=lmogyga5gl428592083) (дата обращения: 20.12.2024).

34. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2019 года № 125 «Об утверждении требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства...» (с изменениями и дополнениями). – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: <https://base.garant.ru/72264634/> (дата обращения: 13.12.2024).

35. Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 года № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» // Российская газета. – 2013. – 21 августа.

36. Приказ Минюста России от 30 июня 2023 года № 168 «Об утверждении типового положения о структурном подразделении Министерства юстиции Российской Федерации и положений о структурных подразделениях центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации». – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем.-URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_461393/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461393/) (дата обращения: 20.06.2024).

37. Приказ Минюста России от 27 января 2010 года № 8 «Об утверждении регламента Министерства юстиции Российской Федерации» [ред. от 29.05.2018]. – Текст: электронный. - Доступ из консалтинговых систем. - URL: <https://base.garant.ru/12172924/> (дата обращения: 04.12.2024).

38. Приказ Минюста России от 19 декабря 2008 года № 298 «Об организации работы по ведению федерального реестра муниципальных нормативных правовых актов». – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83676/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83676/) (дата обращения: 12.09.2024).

39. Приказ Минюста России от 22 декабря 2008 года № 300 «Об утверждении порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном реестре муниципальных нормативных правовых актов». – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. - URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_84112/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84112/) (дата обращения: 10.12.2024).

40. Распоряжение Мэра Москвы от 4 августа 1998 года № 799-РМ «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы»

[ред. от 04.08.2003]. Утратило силу с 25 августа 2010 года. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: <https://base.garant.ru/12111254/> (дата обращения: 12.12.2024).

41. Распоряжение Правительства Москвы от 18 июля 2008 года № 1633-ПП «О Собрании действующего законодательства города Москвы» [ред. от 25.08.2010]. – Текст: электронный. – Доступ из консалтинговых систем. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/3523344/> (дата обращения: 02.02.2025).

42. О нормативных правовых актах Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 9 декабря 2014 года № 169-ОД // Волгоградская правда. 2014. – 17 дек. - № 237. – Текст: непосредственный.

43. О нормативных правовых актах Вологодской области: Закон Вологодской области от 5 июля 2012 года № 2806-ОЗ // Красный Север. – 2012. – 10 июля. - № 123. – Текст: непосредственный.

44. О нормативных правовых актах Воронежской области: Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 года № 11-З // Коммуна. – 1995. – 5 апр. - № 63. – Текст: непосредственный.

О нормативных правовых актах Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 года № 321-ЗЗК // Забайкальский рабочий. 2009. – 21 дек. – № 239-252. – Текст: непосредственный.

45. О нормативных правовых актах Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 года № 8-З // Нижегородские новости. 2005. – 26 февр. - № 34. – Текст: непосредственный.

46. О нормативных правовых актах органов государственной власти Кировской области: Закон Кировской области от 14 октября 2013 года № 325-ЗО // Вести Киров. – 2013. – 22 окт. - № 90. – Текст: непосредственный.

47. О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ // Звезда Алтая. – 2008. – 18 марта. – Текст: непосредственный.

48. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 года № 42-з // Советская Башкирия. 1996. – 27 авг. - № 61. – Текст: непосредственный.

49. О нормативных правовых актах Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 года № 29-РЗ // Ингушетия. – 2000. – 12

января. – Текст: непосредственный.

50. О нормативных правовых актах Республики Карелия: Закон Республики Карелия от 4 июля 2012 года № 1619-ЗРК // Карелия. – 2012. – 12 июля. - № 1. – Текст: непосредственный.

51. О нормативных правовых актах Челябинской области: Закон Челябинской области от 30 мая 2002 года № 87-ЗО // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. – 2002. – № 6. – Текст: непосредственный.

52. О порядке подготовки и издания правовых актов исполнительных органов государственной власти Ульяновской области: Постановление Правительства Ульяновской области от 12 июля 2013 года № 288-П // Ульяновская область. – 2013. 12 июля. - № 79. – Текст: непосредственный.

### Судебная практика

53. О практике рассмотрения дел судами, касающихся оспаривания нормативных правовых актов и документов, содержащих разъяснения законодательства с нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 // Доступ на сайте: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314764/?ysclid=l60unjrn1437099815](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/?ysclid=l60unjrn1437099815).

54. О проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П // Доступ на сайте: [http://sudыИБЮотека.ru/k/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_547.htm](http://sudыИБЮотека.ru/k/docdelo_ks/konstitut_big_547.htm).

55. О судебной практике по делам, связанным с оспариванием нормативных правовых актов и разъяснений законодательства: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 2. – Также в "Российской газете", 15 января 2019 года.

56. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 49. – С. 5506.

57. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17

ноября 1997 года № 17-П «О проверке на соответствие Конституции Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-1 ГД и от 11 октября 1996 года № 682-ПГД о применении пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997. – № 6.

58. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П «О проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и третьего абзаца подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть». Документ доступен на Официальном интернет-портале правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>; дата публикации: 02.04.2015. Также опубликовано в "Российской газете", номер 77, 13.04.2015.

59. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2019 года № 8-АПА19-5 // URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=-1776630](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=-1776630) (дата обращения: 12.09.2023).

60. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 3. – С. 429.

### **Монографии, учебники, учебные пособия на русском языке**

61. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Бек, 1995. – 311 с. – Текст: непосредственный.

62. А.Ю. Александров. Правовые акты органов государственной власти и управления: учеб.пособие /А.Ю. Александров., С.В. Барабанова, С.Б. Верещак, О.А. Иванова, Р.В. Шагиева. – Изд-во Чуваш. ун-та.- 2016. – 176 с. – Текст: непосредственный.

63. Андреечев, И. С. Реализация «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях / И. С. Андреечев. – Текст: непосредственный // Мониторинг правоприменения. – 2021. – № 2(41). – С. 21-30.

64. Апт, Л. Ф. Основные черты понятийного аппарата информационного законодательства / Л. Ф. Апт, А. Г. Ветров. – 2018. – № 2. – С. 65-73.

65. Апт, Л. Ф. Коллизии в правотворческой практике Российской Федерации / Л. Ф. Апт. – Текст: непосредственный // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 81-87.

66. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 477 с. – Текст: непосредственный.

67. Аверченков, В. И., Ерохин, В. В. Системы организационного управления: учеб. пособие. – Москва: Флинта, 2021. – 173 с. – Текст: непосредственный.

68. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации. – 6-е изд., изм. и доп. – Москва: Проспект, 2017. – 511 с. – Текст: непосредственный.

69. Дробязко, С. Г. Право и коммунизм / С. Г. Дробязко. – Минск: Издательство «Высшая школа», 1975. – 144 с. – Текст: непосредственный.

70. Еремина, Е. В. Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубеж: характеристика, особенности, виды / Е. В. Еремина. – Москва: ЗнаниеМ, 2023. – 75 с. – Монография.

71. Еремина, Е. В. Юридическая техника: использование в современных условиях искусственного интеллекта / Е. В. Еремина. – Москва: ЗнаниеМ, 2024. – 100 с. – Учебное пособие.

72. Кашанина, Т. В. Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. – 2-е изд., пересм. – Москва: Норма; Инфра-М, 2011. – 250 с. – Текст: непосредственный.

73. Керимов, Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов; Институт социально-политических исследований Российской академии наук и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Современного гуманитарного университета, 2003. – 520 с. – Текст: непосредственный.

74. Мицкевич, А. В. Акты высших органов государства / А. В. Мицкевич. – Москва: Юридическая литература, 1967. – 175 с. – Текст: непосредственный.

75. Морозова, Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма; ИНФРА-М, 2023. – 464 с. – Текст: непосредственный.

76. Нерсесянц, В. С. Общая теория права и государства: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности

«Юриспруденция» / В. С. Нерсесянц; Институт государства и права Российской акад. наук, Академический правовой институт. – Москва: Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 547 с. – Текст: непосредственный.

77. Общая теория государства и права: Общая теория права. Т. 2 / отв. ред. В. С. Петров, Л. С. Явич. – Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1974. – 416 с. – Текст: непосредственный.

78. Поленина, С. В. О Своде законов Российской Федерации / С. В. Поленина, Н. П. Колдаева. – Москва: Институт государства и права РАН, 1997. – 152 с. – Текст: непосредственный.

79. Рассолов, М. М. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата / М. М. Рассолов. – Москва: Издательство Юрайт, 2016. – 481 с. – Текст: непосредственный.

80. Саидов, А. Х. Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности: учебник / А. Х. Саидов; под ред. В. А. Туманова. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва: Юристъ, 2007. – 509 с. – Текст: непосредственный.

81. Синюков, В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография / В. Н. Синюков. – 2-е изд., доп. – Москва: Норма; ИНФРА-М, 2021. – 672 с. – Текст: непосредственный.

82. Теория государства и права: учебник / Пиголкин, А. С., Головистикова, А. Н., Дмитриев, Ю. А.; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт; Высшее образование, 2009. – 743 с. – Текст: непосредственный.

83. Шагиев, Б. В. Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) / Б. В. Шагиев. – Москва: РПА ИЮРФ, 2002. – С. – Текст: непосредственный.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

84. Агарков, К. Н. Юридические формы обеспечения законности в правотворчестве субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Орел, 2004. – 183 с. – Текст: непосредственный.

85. Боровикова, Ю. П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02.

Москва, 2004. – 195 с. – Текст: непосредственный.

86. Васильев, Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства): дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1980. – 482 с. – Текст: непосредственный.

87. Володин, В. В. Субъект Российской Федерации: Проблемы власти, законотворчества и управления: дис. д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1996. – 314 с. – Текст: непосредственный.

88. Гавашели, Т. В. Систематизация законодательства: теория и современная практика: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 5.1.1. Москва, 2024. – 24 с.

89. Доцкевич, М. В. Правовые и организационные аспекты статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. – 230 с. – Текст: непосредственный.

90. Ильин, А. В. Федеральное правотворчество в современной России: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2006. – 22 с. – Текст: непосредственный.

91. Кваша, О. В. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и практика их реализации: дисс. ... к.ю.н. Ярославль, 2005. – 284 с. – Текст: непосредственный.

92. Кич, И. С. Теоретические проблемы регионального правотворчества: на примере Краснодарского края: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2004. – 185 с. – Текст: непосредственный.

93. Кузнецов, С. А. Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008. – 257 с. – Текст: непосредственный.

94. Кучерова, Т. Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: вопросы общей теории: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2006. – 203 с. – Текст: непосредственный.

95. Лабутина, В. Н. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2006. – 238 с. – Текст: непосредственный.

96. Липатов, Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2009. – 354 с. – Текст: непосредственный.

97. Липень, С. В. Идеи правотворчества и правореализации в

политикоправовой мысли России XIX - начала XXI века: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2013. – Текст: непосредственный.

98. Манахова, Ю. В. Правотворческая деятельность в современном российском обществе: Теоретический аспект: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01. Москва, 2005. – 18 с.

99. Матвеева, М. А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2018. – 226 с. – Текст: непосредственный.

100. Межеккей, А. В. Судебное правотворчество в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2023. – Текст: непосредственный.

101. Орлов, А. Ю. Проблема взаимодействия исполнительных и представительных органов власти в политической системе России (теоретико-методологический анализ): дис. канд. полит. наук. Москва, 2005. – 178 с. – Текст: непосредственный.

102. Подосинников, Е. Ю. Роль региональных законодательных органов власти в политическом процессе современной России: дис. канд. полит. наук. Москва, 2005. – 167 с. – Текст: непосредственный.

103. Рафиков, Р. А. Совершенствование политико-правового механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации в современных условиях: дис. канд. полит. наук. Москва, 2005. – 221 с. – Текст: непосредственный.

104. Редько, А. А. Правовая инициатива в механизме действия современного российского права: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2023. – 367 с. – Текст: непосредственный.

105. Смирнова, А. А. Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. Москва, 2006. – 173 с. – Текст: непосредственный.

106. Соколова, Н. С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2003. – 296 с. – Текст: непосредственный.

107. Троицкий, В. С. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01. Москва, 2005. – 20 с.

108. Шмакова, Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2006. – 237 с. – Текст:

непосредственный.

109. Червяков, Н. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД России): дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2000. – Текст: непосредственный.

### Статьи из научных изданий

110. Антонова, Л. И. К обсуждению проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Управленческое консультирование. - 2015. - № 5. - С. 12-17. – Текст: непосредственный.

111. Белов, С. А. Роль языка в обеспечении понятности и определенности нормативных правовых актов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. - 2022. - Вып. 13. - № 2. - С. 293-308. – Текст: непосредственный.

112. Бондарчук, И. В., Буткевич, О. В., Руденко, А. В., Рышкова, Л. В., Стрельникова, И. Ю., Трофимов, С. А. Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации. - Симферополь, 2022. – Текст: непосредственный.

113. Бошно, С. В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. - 2018. - № 11 (65). - С. 25-26. – Текст: непосредственный.

114. Вишняков, В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика / В. Г. Вишняков // Журнал российского права. - 2006. - № 8. - С. 81-93. – Текст: непосредственный.

115. Власенко, Н. А., Залоило, М. В. Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики / Н. А. Власенко, М. В. Залоило // Журнал российского права. - 2016. - № 8 (236). - С. 48-53. – Текст: непосредственный.

116. Гвоздецкий, Д. С. Актуальные проблемы цифровизации ведомственного правотворчества и пути их решения // Закон и право. - 2023. - № 6. - С. 18-21. – Текст: непосредственный.

117. Гвоздецкий, Д. С. Применение цифровых технологий и искусственного интеллекта как средство повышения качества в ведомственном правотворчестве // Государственная служба и кадры. - 2023. - № 2. - С. 33-36. – Текст: непосредственный.

118. Завьялов, П. К. Пределы ведомственного правотворчества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2023. - № 2 (151). - С. 49-53. – Текст: непосредственный.
119. Еремина, Е. В. Правотворческие полномочия органов исполнительной власти: опыт и формы реализации // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право. - 2024. - № 07. - С. 106-110. DOI: 10.37882/2223-2974.2024.07.12.
120. Еремина, Е. В. Проблемы организации проведения независимой антикоррупционной экспертизы // Сборник материалов по итогам проведения первой Всероссийской научно-практической конференции, под ред. Юсупова, М. Р., Вихряна, А. П. - Москва, 2012. - С. 59. – Текст: непосредственный.
121. Еремина, Е. В. Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом: понятие, характеристика, внедрение // Международный научный журнал «Вестник науки». - 2023. - № 3 (60). - Актуальные исследования. – Текст: непосредственный.
122. Зозуля, А. А. Правотворческий механизм и ведомственное правотворчество: теоретико-правовой анализ // Современные вопросы государства, права, юридического образования. Сб. науч. трудов по материалам XVIII Международной научно-практической конференции. - Тамбов, 2023. - С. 44-50. – Текст: непосредственный.
123. Иванников, А. А. Инновационная составляющая ведомственного нормотворчества в сфере государственного управления морским транспортом // Вестник государственного морского университета имени адмирала Ф. Ф. Ушакова. - 2021. - № 3 (36). - С. 62-64. – Текст: непосредственный.
124. Иоффе, О. С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) / О. С. Иоффе // Ученые записки ВНИИСЗ. - 1968. - Вып. 14. - С. 49-53. – Текст: непосредственный.
125. Каримов, Р. Х. Некоторые проблемы законодательного регулирования федеральных органов исполнительной власти // Молодой ученый. - 2016. - № 15. - С. 340-344. – Текст: непосредственный.
126. Кожокар, И. П. Законодательная инфляция: теоретико-правовое исследование // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2022. - № 56. - С. 158-186. – Текст: непосредственный.
127. Кузменкин, И. В. Ведомственное правотворчество, основные

проблемы и коллизии законодательства // Государство и право. Материалы 58-й Международной научной конф. - Новосибирск, 2020. - С. 269-270. – Текст: непосредственный.

128. Липатов, Э. Г. Установление компетенции органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Э. Г. Липатов // Философия права. - 2019. - № 5. - С. 51-57. – Текст: непосредственный.

129. Маилян, С. С., Миронов, А. Л. Проблемы правотворческого процесса в плане реализации конституционно-правовых норм об организации государственной власти и регулировании государственного управления / С. С. Маилян, А. Л. Миронов. - 2022. - С. 100-106. – Текст: непосредственный.

130. Маторин, А. А. Правотворчество органов исполнительной власти: понятие и правовая сущность // Вестник Национального института бизнеса. - 2017. - № 28. - С. 300-305. – Текст: непосредственный.

131. Малько, А. В., Гайворонская, Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2018. - № 1. - С. 15-21. – Текст: непосредственный.

132. Ноздрачев, А. Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами Союза ССР / А. Ф. Ноздрачев // Ученые записки ВНИИСЗ. - 1968. - Вып. 12. - С. 71-76. – Текст: непосредственный.

134. Ноздрачев, А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. - 2014. - № 10. - С. 89-93. – Текст: непосредственный.

137. Никулина, А. В. К вопросу об эффективности ведомственного нормотворчества // Алтайский юридический вестник. - 2023. - № 1 (41). - С. 31-37. – Текст: непосредственный.

138. Никулина, А. В. Право на доступ к информации как фактор повышения качества ведомственного нормотворчества // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. - 2023. - № 23-2. - С. 234-236. – Текст: непосредственный.

139. Никулина, А. В. Социальная полезность как критерий качества ведомственного нормотворчества // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. - 2022. - № 22-2. - С. 214-215. –

Текст: непосредственный.

140. Никулина, А. В. Теоретико-правовые аспекты проблемы качества ведомственного нормотворчества // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. - 2021. - № 2 (97). - С. 15-23. – Текст: непосредственный.

141. Пресняков, М. В. Акты органов государственной власти и их подзаконный характер // Гражданин и право. - 2017. - № 8. - С. 3-18. – Текст: непосредственный.

142. Рекордные 653 закона: Госдума подвела итоги работы в 2022 году // Российская газета. - 2022. - 22 декабря. – Текст: непосредственный.

143. Сараев, Д. А. Системный подход и общая теория систем: генезис и обоснование / Д. А. Сараев // Культура народов Причерноморья. - 2019. - № 83. - С. 99-106. – Текст: непосредственный.

### Электронные ресурсы

144. Апелляционное определение Верховного Суда России от 29 мая 2019 года № 8-АПА19-5. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=-1776630](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=-1776630) (дата доступа: 01.12.2024).

145. Бережнов А. Г., Воротилин Е. А., Кененов А. А. и др. Теория государства и права. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [www.cdodd.ru/storage/files/2/7376.pdf](http://www.cdodd.ru/storage/files/2/7376.pdf) (дата доступа: 12.09.2024).

146. Дивин И. М. Оперирование понятием нормативного правового акта в судебной арбитражной практике. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [https://juristlib.ru/book\\_6233.html](https://juristlib.ru/book_6233.html) (дата доступа: 12.11.2024).

147. Единый портал раскрытия информации о подготовке проектных нормативных правовых актов и результатах их обсуждений, организованных федеральными органами исполнительной власти. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <http://regulation.gov.ru> (дата доступа: 16.09.2024).

148. Еремина Е. В. Вопросы ответственности при работе с информацией. – Текст: непосредственный // в материалах LXXXIII Международной научной конференции "Исследования молодых ученых", Казань: Молодой ученый, 2024. - С. 53-58. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://moluch.ru/conf/stud/archive/517/18559/> (дата доступа: 02.02.2025).

149. Еремина Е. В. Система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации как элемент управления. – Текст: электронный ресурс //

Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-normativnyhpravoovyh-aktov-subiekta-rf-kak-elementa-upravleniya> (дата доступа: 02.02.2025).

150. Заякин В. Г. Проблемы распределения полномочий между органами власти Российской Федерации и ее субъектами. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://moluch.ru/archive/341/76657/> (дата доступа: 02.02.2025).

151. Обзор результатов анализа практики судов по делам о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации несоответствующими федеральному законодательству (за 2024 год). – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori\\_sudy\\_2023.pdf](http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/obzori_sudy_2023.pdf) (дата доступа: 19.11.2025).

152. Основные итоги работы Министерства юстиции Российской Федерации. Публичный доклад за 2023 год. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://mmjust.gov.ru/ru/pages/doklady-ob-osnovnyh-itogah-deyatelnost> (дата доступа: 02.03.2024).

153. Путин В. В. Выступление на встрече с членами Совета законодателей при Федеральном Собрании 27 апреля 2018 года. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57376> (дата доступа: 01.02.2025).

154. Гринева М. Н. Правовые риски и их минимизация: теоретические аспекты. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [https://asmo.arbitr.ru/storage/sites/asmo/materials/97259\\_6432efc6b2bb2.pdf](https://asmo.arbitr.ru/storage/sites/asmo/materials/97259_6432efc6b2bb2.pdf) (дата доступа: 08.02.2024).

155. Обзор судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (с октября 2021 года по октябрь 2022 года). – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [minjust.gov.ru/uploaded/files/obzor-sud-praktiki](http://minjust.gov.ru/uploaded/files/obzor-sud-praktiki) (дата доступа: 01.12.2024).

156. Синкевич К. В. Влияние искусственного интеллекта на юридическую профессию в цифровую эпоху. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://journals.bsu.by/index.php/law/article/view/4171> (дата доступа: 20.01.2024).

157. Харитонова Ю. С., Савина В. С. Искусственный интеллект и право:

современные вызовы. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnologiya-iskusstvennogo-intellekta-i-pravovyye-vyzovysovremennosti> (дата доступа: 20.01.2024).

158. Абулханова С. М. Особенности структуры системы законодательства субъектов Российской Федерации. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-struktury-sistemyzakonodatelstva-subektov-rossiyskoj-federatsii> (дата доступа: 07.02.2025).

159. Галяшина Е. И. Лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/lingvisticheskaya-ekspertizanormativnyh-pravovyh-aktov-kak-sredstvo-profilaktiki-korrupsii> (дата доступа: 07.02.2025).

160. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. Аналитическая записка "Правовая информация". – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/pravovaya-informaciya/> (дата доступа: 27.12.2024).

161. Официальный сайт Правительства Ульяновской области. Законодательство и нормативные акты. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://www.law.ulgov.ru/doc/20612> (дата доступа: 03.02.2024).

162. Данные о проверке антикоррупционных инициатив в субъектах, опубликованные на сайте Минюста России. Противодействие коррупции. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/> (дата доступа: 07.01.2025).

163. Официальный сайт Министерства юстиции. Годовой отчет о государственной статистике. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/> (дата доступа: 08.01.2025).

164. Ежегодный отчет Министерства юстиции о результатах антикоррупционной экспертизы. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/> (дата доступа: 07.01.2025).

165. Противодействие коррупции. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/anticorruption/#section-800> (дата доступа: 09.01.2024).

166. Официальный сайт Минэкономразвития: в 2024 году в регионах по результатам анализа об эффективности было доработано каждый второй

нормативный акт. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: [https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_v\\_2024\\_godu\\_v\\_regionah\\_po\\_rezultatam\\_orv\\_byl\\_dorabotan\\_kazhdyu\\_vtoroy\\_normativnyy\\_akt.html?ysclid=m6xuygvn7m70095680](https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_v_2024_godu_v_regionah_po_rezultatam_orv_byl_dorabotan_kazhdyu_vtoroy_normativnyy_akt.html?ysclid=m6xuygvn7m70095680) (дата доступа: 04.02.2025).

167. Другов Я. А. Систематизация законодательства: современные тенденции. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistematizatsiya-zakonodatelstva-tendentsii-nasovremennom-etape> (дата доступа: 08.02.2025).

168. Единый портал раскрытия информации о подготовке проектных нормативных правовых актов и общественных обсуждениях, организованных федеральными органами исполнительной власти. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <http://regulation.gov.ru> (дата доступа: 01.01.2025).

169. Официальный сайт Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай. Информационные технологии в правотворческой деятельности. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://to02.minjust.gov.ru/ru/activity/directions/14/informacionnye-tehnologii-v-06032024/> (дата доступа: 02.01.2025).

170. Одинокова Е. Ю. Ведомственные нормативные правовые акты: юридическая сила и проблемы их систематизации. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennye-normativnyepравovye-akty-yuridicheskaya-sila-i-problemy-sistematizatsii> (дата доступа: 08.02.2024).

171. Дербина А. В. Понятие и сущность правотворчества в отечественной теории права. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-suschnost-pravotvorchestva-votechestvennoy-teorii-prava> (дата доступа: 08.02.2025).

172. Шульга Н. Е. Законотворчество и проблемы его совершенствования в Российской Федерации. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://moluch.ru/archive/279/62935/> (дата доступа: 08.02.2024).

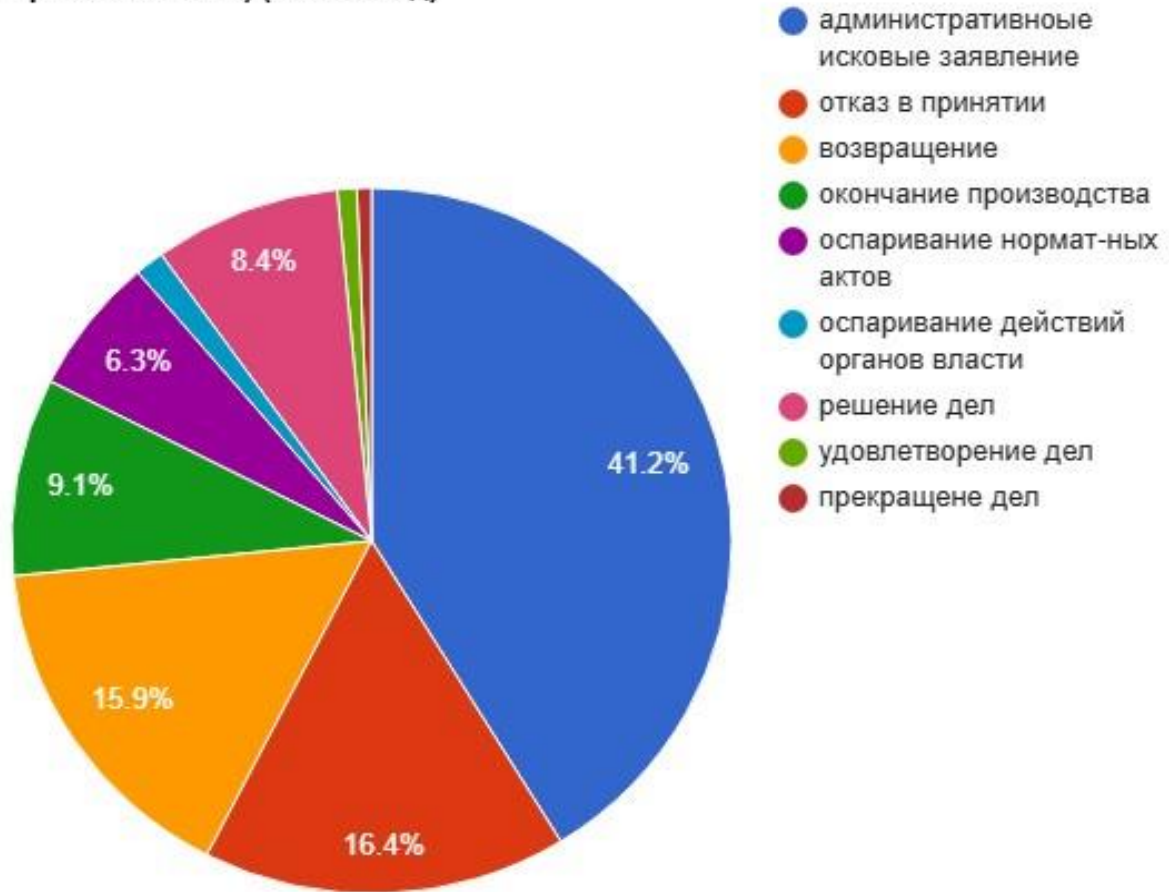
173. Андриянова Е. Д. Правотворчество в Российской Федерации: Конституция и законы. – Текст: электронный ресурс // Доступ через интернет: <https://moluch.ru/archive/364/81590/> (дата доступа: 10.04.2024).

**Алгоритм работы унифицированной программы  
(примерный проект)**

Этап	Действие	Ответственные лица	Сроки
1. Сбор данных	Систематизация существующих и ожидаемых нормативных актов	Команда аналитиков	Март 2026
2. Анализ норм	Оценка эффективности действующих норм	Юридический департамент	Апрель 2026
3. Прогнозирование	Анализ будущих регуляторных изменений	Экономисты	Май 2026
4. Оптимизация	Разработка рекомендаций по изменению норм	Рабочая группа	Июнь 2026
5. Планирование	Составление планов нормативных актов	Руководители подразделений	Июль 2026
6. Обновление	Проведение анализа и обновление данных	Вся команда	Каждые 2 года

**Рассмотрение административных дел в Верховном Суде РФ**

Обзор рассмотрения административных дел в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ (оспаривание нормативных правовых актов) (за 2024 год)



**Алгоритм действий для экспертов и разработчиков нормативных правовых актов при проведении антикоррупционной экспертизы законопроектов**

1. Анализ правовой природы и функций нормативных правовых актов. В процессе антикоррупционного экспертного исследования нормативных правовых актов и их проектов специалист должен использовать различные методологии, включая правовой анализ, системный подход и сравнительное правоведение.

2. Сопоставление юридической силы нормативных правовых актов. При обнаружении противоречий между нормативными правовыми актами, находящимися на одном уровне юридической иерархии, специалисту необходимо выявить факторы, указывающие на потенциальные коррупционные риски, связанные с принятием акта вне установленной компетенции. Негативные проявления таких нарушений могут фиксироваться в акте, который не соответствует более высокому уровню юридической силы, либо в статусном регулировании тех вопросов, которые должны решаться в соответствии с законодательными нормами. Нормативные конфликты проявляются в виде противоречий между актами и нормами, содержащимися в рамках одного или нескольких нормативных правовых актов. Существует риск, что должностные лица, столкнувшиеся с такими коллизиями, могут произвольно выбирать нормы для применения, что увеличивает вероятность коррупционных действий. В данном контексте целесообразно использовать системный анализ для учета взаимосвязей между нормами и положениями, вошедшими в исследуемый нормативный акт.

3. Оценка компетенции государственных органов. Эксперту необходимо проверить, насколько правильно определены полномочия органов государственной власти и должностных лиц, и установить соответствие между принятием конкретного нормативного акта и юридической компетенцией уполномоченных органов.

4. Анализ баланса интересов. Важно оценить, соблюден ли баланс интересов при разработке нормативного акта. Это включает в себя проверку на наличие необоснованного преобладания интересов отдельных групп или физических лиц и анализ того, не нарушаются ли права других заинтересованных сторон. В каждом нормативном правовом акте, включая статусные акты, должны быть прописаны положения, касающиеся интересов (общих, коллективных и частных). При анализе проекта нормативного правового акта эксперту следует идентифицировать интересы, которые он выражает. Нарушение интересов подразумевает необходимость проверки соблюдения критериев общественного интереса и выявление физических лиц или организаций, чьи интересы могут пострадать от принятия нормативного акта. Информация о таких лицах может быть извлечена из содержимого документа или обоснований, представленных к нему.

5. Проверка учета консультационных процедур. Необходимо установить факты выполнения консультационных процедур при подготовке проекта нормативного правового акта. Эти процедуры должны включать сбор и анализ всех необходимых материалов, которые могут быть использованы в подготовке окончательных заключений антикоррупционной экспертизы. К числу этих материалов относятся отзывы, критические замечания и рекомендации.

6. Оценка доступа к информации. Важно определить, обеспечен ли доступ к данным, касающимся создания проекта нормативного акта. К таким данным относятся информация о правах и обязанностях субъектов, доступ к документам, через которые реализуются их права, а также доступ к отчетам о результатах деятельности органов власти, что обеспечивает прозрачность и подотчетность.

7. Проверка соблюдения процедуры принятия нормативного акта. Нормативные акты должны приниматься в строгом соответствии с установленными законодательством процедурами, включающими юридическую экспертизу и необходимые согласования. Важно

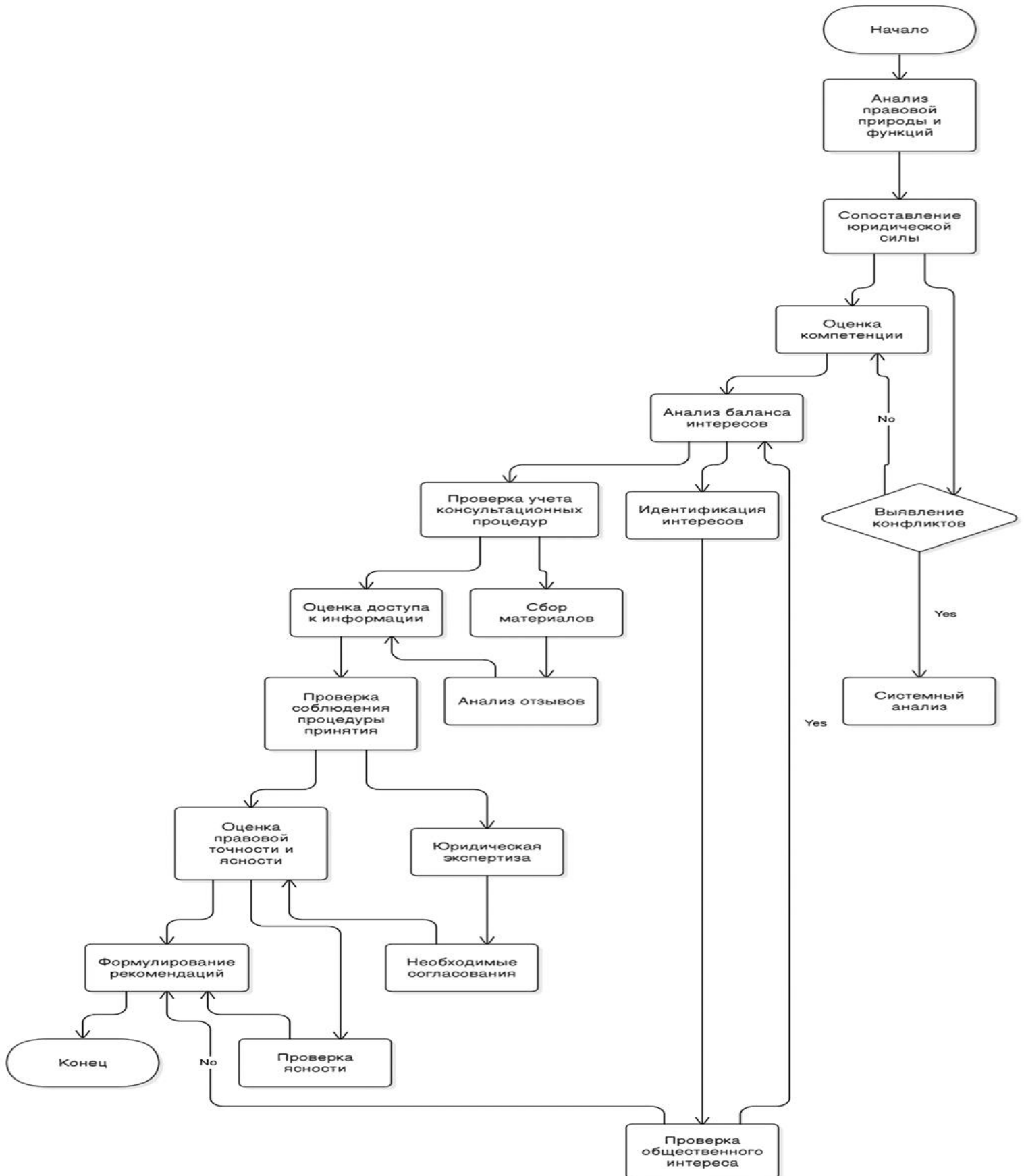
проанализировать, могут ли нарушения в процедуре принятия акта способствовать возникновению коррупционных рисков.

8. Оценка правовой точности и ясности. Необходимо проверить проект нормативного акта на предмет правовой неопределенности и лексической ясности, чтобы избежать двусмысленностей и недопонимания в интерпретации норм.

9. Формулирование рекомендаций. На основании проведенного анализа и выявленных коррупционных факторов эксперту следует подготовить рекомендации по устранению этих факторов и корректировке нормативных актов. Рекомендации могут быть предложены в виде проектных стандартов, направленных на исключение коррупционных рисков, а также в виде предложений по нейтрализации выявленных коррупционных аспектов.

В заключение, алгоритм антикоррупционной экспертизы должен учитывать вышеуказанные аспекты для повышения качества и правовой устойчивости нормативных правовых актов, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективному и этичному правовому регулированию.

## Алгоритм антикоррупционной экспертизы законопроектов



## **Концепция классификации правовых актов**

### **1. Введение**

В условиях динамично развивающегося правового поля и постоянного увеличения объема правовых актов важным становится создание единой и эффективной системы классификации правовых актов. Эта система должна позволять не только упорядочить и структурировать информацию, но и обеспечить удобный доступ к ней для различных категорий пользователей.

Основной целью данной концепции является обоснование необходимости и разработки системы классификации правовых актов, которая будет спрямлять и облегчать правоприменение, правотворчество и правовую информированность.

### **2. Цели и задачи системы классификации**

#### **2.1. Цели**

- *Обеспечение упорядочивания* и систематизации правовых актов.
- *Повышение доступности* правовой информации для граждан и юридических лиц.
- *Улучшение правоприменительной* практики через эффективный поиск и использование правовых норм.

#### **2.2. Задачи**

- *Разработка четких* критериев классификации, основанных на общепризнанных правовых и организационных принципах.
- *Создание структуры*, обеспечивающей простоту и интуитивность использования классификатора.
- *Интеграция системы* классификации в существующие информационные ресурсы и автоматизированные системы.

### **3. Система нормативных правовых актов**

Система нормативных правовых актов представляет собой совокупность правовых документов, которые регулируют общественные отношения и принимаются уполномоченными органами.

#### **3.1. Особенности правового статуса системы**

- *Иерархичность*: Правовые акты располагаются в соответствии с их правовой силой, начиная от Конституции Российской Федерации и затем

переходя к федеральным законам, подзаконным нормативным правовым актам и локальным актам.

- *Структурированность*: Правовые акты объединяются по различным признакам, например, по субъектам (федеральные, региональные, муниципальные) и по уровням правового регулирования.

- *Связность*: Правовые акты образуют сети взаимозависимостей, создавая единую правовую структуру.

#### **4. Компоненты системы классификации**

##### **4.1. Уровни классификации**

Система классификации включает несколько уровней:

- *Микроуровень*: функционирование отдельных правовых норм, статей и пунктов, а также их внутренние связи.

- *Макроуровень*: взаимодействие различных правовых систем и норм в рамках единой правовой структуры.

- *Иерархия правовых актов*: распределение актов по правовой силе, начиная от Конституции и заканчивая локальными актами.

##### **4.2. Классификация по категориям**

Классификация правовых актов может осуществляться по следующим категориям:

- *По субъекту*: федеральные, региональные и муниципальные акты.

- *По типу*: нормативные правовые акты, индивидуально-правовые акты и договоры публичного права.

- *По объекту регулирования*: законы разных сфер, таких как трудовое, гражданское или уголовное право.

#### **5. Правовые акты**

**Правовые акты** можно разделить на две основные группы: нормативные правовые и индивидуально - правовые.

*Нормативный правовой акт* является элементом системы нормативных правовых актов и представляет собой документ, изданный в одностороннем порядке, содержащий управленческие решения. Он обладает императивным характером и имеет тесные внутрисистемные связи с другими нормативными актами, определяющими его место в иерархии.

В отличие от нормативных правовых актов, *индивидуально-правовой*

*акт* нацелен на конкретного субъекта, используется только один раз и теряет свою силу после завершения конкретных отношений, которые он регулирует.

#### **6. Использование информационных технологий и искусственного интеллекта**

Для эффективной реализации системы классификации необходимо применение современных информационных технологий:

- *Автоматизированные системы поиска*: внедрение алгоритмов для быстрого и точного поиска необходимой информации о правовых актах.

- *Искусственный интеллект*: обработка больших объемов данных, анализ правовых тенденций и предоставление рекомендаций для правоприменителей на основе судебной практики и научной доктрины.

*Правовая информация*, представляющая собой специализированные данные о правовых актах и регуляциях, может быть обработана с использованием алгоритмов искусственного интеллекта для дальнейшего анализа и формирования правовых рекомендаций.

#### **7. Основные требования к системе классификации**

Система классификации должна соответствовать следующим требованиям:

1. *Удобство использования*: интерфейс должен быть интуитивно понятным для пользователей.

2. *Актуальность*: система должна регулярно обновляться в соответствии с изменениями в законодательстве.

3. *Стандартизация*: подходы и критерии классификации должны соответствовать общепризнанным нормам и стандартам.

4. *Совместимость*: система должна быть интегрируема с существующими правовыми информационными ресурсами.

#### **8. Этапы реализации системы классификации**

Процесс реализации системы классификации включает следующие этапы:

1. *Исследование*: анализ существующих систем и потребностей пользователей.

2. *Проектирование*: разработка методологии классификации и структуры базы данных.

3. *Тестирование*: внедрение пилотной версии системы и сбор отзывов от пользователей для корректировок.

4. *Запуск*: полное развертывание системы для широкой аудитории.

## **9. Структура предметного классификатора**

Предметный классификатор организует правовые акты на основании тематических направлений и области применения. Он может включать акты по различным сферам, таким как налоговое, уголовное и административное право.

## **10. Полнотекстовое индексирование**

Полнотекстовое индексирование представляет собой метод систематизации, предполагающий создание индексов для быстрого поиска информации на основе ключевых слов и фраз, что позволяет пользователям быстро находить необходимые правовые акты.

## **11. Единицы и группы классификации**

### **11.1. Единицы классификации**

*Единицы классификации* — это конкретные виды правовых актов и их структурные элементы, используемые для организации правовой информации (например, постановления, указы и локальные акты).

### **11.2. Группы пользователей**

*Группы пользователей* представляют собой классификацию пользователей правовой информации, которая включает специалистов с юридическим образованием (юристов, адвокатов и сотрудников государственных учреждений) и пользователей без юридического образования.

Нормативные правовые акты имеют различные структуры в зависимости от их типа, что представлено в следующей таблице, демонстрирующей соответствие между основными видами актов и их элементами.

Наиболее популярным подходом является структурирование единиц, обладающих нормативным характером и четкими границами, таких как статьи, пункты и подпункты. Часть статьи или абзац следует структурировать только в тех случаях, когда они содержат самостоятельное нормативное положение, которое не связано с предыдущими или последующими частями

статьи или абзацем.

Что касается *ведомственных актов*, которые обычно имеют небольшой объем и структурированы только по абзацам, то в таких случаях разумно рубрицировать весь акт целиком. Это объясняется тем, что содержание таких документов зачастую относится к одной или двум рубрикам предметного классификатора, и выделение каждого абзаца было бы нецелесообразным.

## **12. Основания классификации правовой информации**

*Основания классификации* определяют критерии для структурирования правовой информации. Классификация может осуществляться по различным критериям:

Правовые акты можно классифицировать на четыре ключевые категории:

- *Федеральные акты*
  - Акты законодательной власти.
  - Акты Президента РФ
  - Акты исполнительной власти (включая акты Правительства РФ и других федеральных органов).
  - Акты судебной власти.
  - *Акты субъектов РФ*
  - Акты законодательных органов.
  - Акты исполнительных органов.
  - Судебные акты (акты конституционных судов и мировых судей).
- *Акты местного самоуправления*
  - Акты представительных органов.
  - Акты местной администрации.
  - Акты территориального самоуправления.
- *Акты международных организаций*
  - Глобальные международные акты.
  - Региональные международные акты.
  - Двухсторонние международные акты.

### **Классификация по форме**

Формирование актов может быть различным, включая основные законы, кодексы, приказа и рекомендации. Классификация по форме имеет линейную

структуру и помогает организовать правовые документы по типам.

#### **Классификация по типу акта**

- Нормативно-правовые акты.
- Индивидуально-правовые акты.
- Договоры публичного права.
- Судебные акты.

#### **Классификация по хронологии**

Акты можно систематизировать по дате их принятия. Этот подход позволяет формировать информационный массив и упрощает поиск документов за определенные периоды.

#### **Классификация по номеру акта**

Правовые акты также могут классифицироваться по уникальному номеру, который присваивается при их принятии. Это дополнительно помогает в организации документов и их дальнейшей регистрации.

#### **Классификация по предмету регулирования**

Данная классификация основана на предметах правового регулирования и отраслевой принадлежности. Она учитывает не только отдельные отрасли права, но и комплексные акты, регулирующие несколько сфер. Важно сочетать предметно-отраслевую и предметно-тематическую классификацию, что позволит полно охватить актуальный правовой массив.

### **13. Заключение**

Создание системы классификации правовых актов является необходимым шагом к повышению правовой культуры, упрощению доступа к правовой информации и улучшению эффективности правоприменительных процедур.

**БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ «комплексных планов правотворческой деятельности»** может включать в себя несколько ключевых элементов, направленных на оптимизацию процесса создания и внедрения нормативных правовых актов. Рассмотрим основные компоненты данной модели:

### **1. Анализ правоприменительной практики**

- *Мониторинг существующих нормативных актов*: регулярное изучение актуальности и эффективности действующих норм.

- *Идентификация пробелов и противоречий*: выявление недостатков в правовом регулировании и анализ причин их возникновения.

### **2. Формирование правовых потребностей**

- *Общение с заинтересованными сторонами*: активное взаимодействие с субъектами права, общественными организациями и экспертами для определения актуальных вопросов правового регулирования.

- *Социальные исследования*: проведение опросов и исследований для понимания потребностей общества и предпринимателей.

### **3. Стратегическое планирование**

- *Разработка целей и задач*: формулирование конкретных целей правотворческой деятельности на краткосрочный и долгосрочный период.

- *Определение приоритетов*: выявление наиболее актуальных сфер, требующих правового регулирования и улучшения.

### **4. Проектирование нормативных актов**

- *Создание проектных групп*: формирование междисциплинарных команд для разработки новых нормативных актов.

- *Разработка проектов нормативных актов*: создание черновиков документов с учетом проведенного анализа и выявленных правовых потребностей.

### **5. Обсуждение и экспертиза**

- *Внешняя экспертиза*: привлечение экспертов для оценки качества проекта и его соответствия общественным интересам.

- *Обсуждение с заинтересованными сторонами*: публичные консультации и обсуждения проектов с целью получения обратной связи.

## **6. Принятие и внедрение**

- *Официальное утверждение*: процесс рассмотрения и принятия акта, включая его подписание и публикацию.

- *Информационная работа*: информирование общественности и заинтересованных сторон о новых нормативных актах и их значении.

## **7. Оценка эффективности**

- *Мониторинг результатов внедрения*: анализ практического применения новых нормативных актов.

- *Корректировка и ревизия*: внесение изменений в акты на основе полученной обратной связи и оценки их воздействия.

## **8. Обучение и подготовка специалистов**

- *Обучающие программы*: разработка и внедрение программ повышения квалификации для работников, задействованных в правотворчестве.

- *Информационные ресурсы*: создание баз данных нормативных актов и методических материалов для удобного доступа к актуальной информации.

## **Заключение**

**Базовая модель «комплексных планов правотворческой деятельности»** должна быть гибкой и адаптируемой к изменяющимся условиям, таким как изменения в законодательстве, общественные запросы и международные стандарты. Это позволит органам исполнительной власти эффективно реагировать на вызовы и улучшать качество правотворческого процесса.