Дата поступления рукописи в редакцию: 22.01.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 31.01.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3849-2026-1-204-207

БЕКОВ А.Б.,
магистрант юридического факультета ИнгГУ,
e-mail: mail@law-books.ru

Научный руководитель:
КОСТОЕВА П.М.,
к.юрид.н., доцент,
ФГБОУ ВО «Ингушский государственный университет»
г. Магас,
e-mail: abdulbek2001@mail.ru

ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. *Статья посвящена комплексному анализу подзаконных нормативных правовых актов в Российской Федерации как ключевого элемента механизма правового регулирования. Рассматриваются особенности их юридической природы, классификация, место в системе источников права, а также актуальные проблемы правоприменения. Значительное внимание уделено вопросам соотношения федеральных и региональных подзаконных актов, в условиях реформирования публичной власти и расширения регулятивной нагрузки на исполнительные органы. Сформулированы предложения по повышению качества подготовки подзаконных актов, обеспечению их прозрачности и соответствия Конституции РФ.*

Ключевые слова*: подзаконные акты, правовое регулирование, исполнительная власть, нормативные акты субъектов РФ, иерархия норм, юридическая сила, правоприменение.*

BEKOV A.B.,
a student of the Law Faculty of IngSU

Scientific supervisor:
KOSTOEVA P. M.,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
FSBEI HE "Ingush State University," Magas

SUB-STATUTORY REGULATORY ACTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND WAYS TO IMPROVE THEM

Annotation. *This article provides a comprehensive analysis of bylaws in the Russian Federation as a key element of the legal regulatory framework. It examines their legal nature, classification, and place within the system of legal sources, as well as current issues of law enforcement. Considerable attention is paid to the relationship between federal and regional bylaws, amid public administration reform and the expanding regulatory burden on executive bodies. Proposals are formulated to improve the quality of bylaws, ensure their transparency, and ensure their compliance with the Constitution of the Russian Federation.*

Key words: *by-laws, legal regulation, executive power, regulatory acts of the constituent entities of the Russian Federation, hierarchy of norms, legal force, law enforcement.*

Подзаконные нормативные акты занимают ведущую роль в механизме государственного регулирования, поскольку именно они придают закону практическое действие, устанавливая конкретные правила поведения для органов власти, юридических и физических лиц. В последние годы в России наблюдается тенденция увеличения массива подзаконных актов, что связано как с усложнением общественных отношений, так и с активным реформированием

системы публичной власти. При этом возникает закономерный вопрос о качестве, согласованности и эффективности этих актов, поскольку именно они непосредственно воздействуют на широкие слои населения и формируют представление о деятельности государства.

С теоретической точки зрения природа подзаконных актов основана на принципе субординации. Их содержание является производным от закона: подзаконный акт не может изменять или отменять правовые предписания, закреплённые в нормах высшей юридической силы. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчёркивал, что подзаконный акт вправе лишь конкретизировать положения закона, но не добавлять новых обязанностей или ограничений для граждан, не предусмотренных законодателем [4]. Тем не менее практика показывает, что в ряде случаев федеральные органы исполнительной власти фактически создают новые нормы, расширяющие установленный законом режим, что становится предметом судебного оспаривания.

Особое значение имеет вопрос соотношения законодательного и подзаконного регулирования. Закон по своей природе должен содержать основополагающие принципы и общие положения, тогда как подзаконный акт — детализировать механизм реализации законодательной воли. Однако в российских условиях нередко наблюдается «подзаконная гиперрегуляция», когда ведомственные инструкции и приказы по объёму и значимости оказываются существенно обширнее соответствующих законов. Такая ситуация объясняется несколькими факторами: стремлением ведомств обеспечить максимально детальную регламентацию подконтрольных сфер, недостаточно высоким качеством самих законов, а также относительно низкой скоростью законодательного процесса по сравнению с нормотворчеством исполнительных органов.

Немаловажно и то, что подзаконные акты нередко используют расплывчатые формулировки («при необходимости», «в исключительных случаях», «в пределах компетенции»), что создаёт широкое пространство для административного усмотрения. Подобные конструкции позволяют чиновникам самостоятельно определять содержание правоприменения, что нередко ведёт к правовой неопределённости. В научной литературе подобная проблема обозначается как «административное размывание нормы». В конечном счёте такая неопределённость подрывает принцип правовой определённости, закреплённый в Постановлениях Конституционного Суда РФ как составная часть правового государства.

Отдельного внимания заслуживают ведомственные акты федеральных министерств и служб. По данным Министерства юстиции РФ, именно в этой категории подзаконных актов выявляется наибольшее количество противоречий и нарушений законодательных требований [6]. Из-за высокой степени детализации и большого объёма предметного регулирования именно ведомственные акты чаще всего становятся источником коллизий, особенно при взаимодействии с региональными нормативными актами субъектов РФ. Например, в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты федеральные ведомства постоянно обновляют нормативные предписания, которые региональные власти должны исполнять в установленный срок. Однако не всегда такие изменения гармонично вписываются в уже действующую систему регионального регулирования, что требует адаптации регионального законодательства, а иногда и его корректировки.

Региональные подзаконные акты также составляют значительную часть нормативного массива. В условиях реформы публичной власти 2020–2023 гг., когда разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами РФ было уточнено и детализировано, субъектам федерации пришлось активно корректировать свои нормативные акты. Многочисленные указы высших должностных лиц субъектов РФ, постановления региональных правительств и приказы профильных министерств были направлены на адаптацию региональной правовой системы к обновлённым требованиям федеральных законов. При этом в ряде случаев региональные органы власти выходили за пределы полномочий, что становилось предметом прокурорского реагирования и судебных споров.

Примером таких проблем можно назвать ситуацию в сфере регулирования земельных и имущественных отношений. В некоторых субъектах РФ региональные органы исполнительной власти пытались устанавливать порядок предоставления земельных участков, не учитывающий федеральные требования или вводящий дополнительные основания для отказа гражданам. Верховный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал на недопустимость расширения полномочий субъекта РФ в нарушение федерального законодательства. Таким образом, анализ судебной практики подтверждает, что проблема выхода подзаконных актов за пределы предоставленных полномочий остаётся актуальной.

Кроме того, необходимо учитывать тенденцию увеличения количества подзаконных актов, принимаемых в связи с цифровизацией государ-

ственного управления. Введение электронных реестров, цифровых сервисов, автоматизированных систем контроля требует разработки новых регламентов и инструкций. Значительная часть таких документов создаётся в ускоренном порядке, что повышает риск нормативных ошибок. Например, акты, регулирующие предоставление цифровых государственных услуг, нередко содержат ссылки на ещё не принятые документы или формулировки, противоречащие положениям федеральных законов. Такая практика приводит к тому, что пользователи, включая граждан и организации, сталкиваются с противоречивыми требованиями.

Ещё одной ключевой проблемой является отсутствие регулярной ревизии подзаконных актов. Многие нормативные документы продолжают действовать десятилетиями, несмотря на то, что фактическая ситуация изменилась или соответствующие законы утратили силу. В результате возникает «нормативный шум» — массив актов, которые формально действуют, но утратили практическое значение или вступают в противоречие с современными нормами. Такая ситуация создаёт неопределённость для правоприменителей, которые вынуждены ориентироваться в большом количестве устаревших предписаний. Минюст РФ ведёт работу по их систематизации, однако без комплексного подхода на уровне всех органов власти эта задача практически невыполнима.

Не менее важным является вопрос юридической техники подзаконных актов. Несмотря на наличие требований к структуре таких документов, включающих преамбулу, основную часть и заключительные положения, на практике акты нередко содержат несогласованности, неточности, дублирование норм. Ведомственные инструкции могут состоять из десятков разделов и сотен пунктов, что снижает их доступность для понимания. Отсутствие единых стандартов нормотворческой техники приводит к значительным различиям в стиле и структуре актов даже в рамках одного ведомства. Это особенно заметно в министерствах, где различные департаменты разрабатывают нормативные акты без единого методического руководства.

Ещё одна проблема — недостаточное участие юридического сообщества в публичном обсуждении проектов нормативных актов. Хотя федеральное законодательство предусматривает процедуру оценки регулирующего воздействия, включающую размещение проектов актов для публичного обсуждения, фактически этот механизм чаще используется формально. Проекты актов нередко публикуются на короткий срок, без реальной возможности их обсуждения специалистами. Это снижает качество обратной связи и препятствует формированию полноценной экспертной среды.

Для повышения эффективности подзаконного нормотворчества важно рассмотреть возможность создания единого межведомственного центра экспертизы проектов подзаконных актов, который бы осуществлял предварительный контроль на предмет коллизий, соответствия законодательству и правовой техники. Такой механизм существует в ряде европейских стран, где аналогичные центры формируют заключения, обязательные для рассмотрения органом власти, принимающим акт. Внедрение подобной практики в России могло бы существенно повысить качество подзаконного регулирования.

Важным направлением совершенствования системы нормативных актов является цифровизация процесса подготовки подзаконных документов. Внедрение автоматизированных систем проверки проектов на предмет соответствия правовой иерархии, выявления дублирующих положений и противоречий позволило бы снизить количество ошибок и оптимизировать процесс подготовки нормативных актов. В перспективе возможно внедрение технологий искусственного интеллекта для анализа текста проектов НПА и формирования рекомендаций по их корректировке.

Таким образом, анализ показывает, что подзаконные нормативные акты являются важнейшим элементом системы государственного управления, обеспечивающим реализацию законодательных норм на практике. Однако их качество, согласованность и соответствие Конституции и законам требуют существенного повышения. Совершенствование подзаконного нормотворчества возможно только при комплексном подходе, включающем улучшение юридической техники, усиление контроля, цифровизацию и формирование эффективной экспертной среды.

Список литературы:

[1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. по состоянию на 14 марта 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

[2] Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» от 14 июля 2022 г. № 316-ФЗ // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5302.

[3] Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. по состоянию на 1 января 2024 г.) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

[4] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 января 2021 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // «Российская газета». 2021.

[5] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень ВС РФ. 2019. № 2.

[6] Коллизионные вопросы подзаконного правового регулирования: научный анализ / Под ред. Лазарева В.В. — Москва: Норма, 2020.

References:

[1] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended on March 14, 2023)//Official Internet portal of legal information (www.pravo.gov.ru).

[2] Federal Law “On Regulatory Legal Acts in the Russian Federation” dated July 14, 2022 No. 316-FZ//NW RF. 2022. № 29. Art. 5302.

[3] Federal Law “On General Principles of Organization of Public Power in the Constituent Entities of the Russian Federation” dated December 21, 2021 No. 414-FZ (as amended as of January 1, 2024)//NW RF. 2021. No. 52 (part 1). Art. 8973.

[4] Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 13, 2021 No. 4-P “In the case of checking the constitutionality of certain provisions of regulatory legal acts of federal executive bodies “//” Rossiyskaya Gazeta.” 2021.

[5] Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 25, 2018 No. 50 “On the practice of consideration by the courts of cases challenging regulatory legal acts in whole or in part “//Bulletin of the RF Armed Forces. 2019. № 2.

[6] Conflict issues of subordinate legal regulation: scientific analysis/Ed. Lazareva V.V. - Moscow: Norma, 2020.

