

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра теории государства и права

**ВЕДОМСТВЕННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

СТУДЕНТА II КУРСА 263 ГРУППЫ

направления 40.04.01. «Юриспруденция»
юридического факультета

Завьялова Павла Константиновича

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

З.С. Байниязова

Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Саратов 2018

Введение

Одним из основных видов деятельности любого государства является правотворчество. В самом общем виде оно подразумевает разработку, издание, совершенствование компетентными органами нормативно-правовых предписаний. Этот институт характеризует динамическую сущность права по регулированию отношений внутри конкретного социума, которые обладают определённой изменчивостью в силу экономических, политических, культурных и иных процессов. Следовательно, для государства эффективная реализация его правотворческой деятельности означает контроль за неизбежной модификацией социально-правовой действительности. От создания новых нормативно-правовых предписаний различными ведомствами, которые осуществляют основную управленческую деятельность в оперативном режиме, зависит дальнейшая реализация государственных функций и задач, государственной политики, в том числе и правовой. Особенно стоит подчеркнуть, что в рамках федеративного устройства государства внимание должно уделяться диверсификации правотворческих полномочий между федеральными и региональными органами власти. Актуальность темы нашего исследования определяется той ролью, которую могут сыграть региональные ведомства в становлении институтов правового государства, реализации прав и свобод граждан, обеспечении верховенства закона, справедливости и гуманности, становлении демократических институтов. Вместе с тем, данная проблема в части её специальной тематики получила не столь широкое распространение. Это связано с относительной молодостью и большей динамичностью процесса регионального правотворчества по сравнению с федеральным. Ключевым вопросом для регионального ведомственного правотворчества становится существование пределов правового регулирования по предметам совместного ведения с федеральным центром, установленных в статьях 71-73, 76 Конституции Российской Федерации. Предлагаем в рамках данного исследования рассмотреть опыт взаимодействия иностранных

федеративных государств (США, Канада, ФРГ, Индия, Австралия, Бельгия и другие) с их субъектами по вопросам ведомственного правотворчества.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу и в связи с изданием нормативных правовых актов министерствами и другими ведомствами субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются возможности дальнейшего развития практической деятельности региональных органов исполнительной власти по разработке, изданию собственных и совершенствованию, конкретизации федеральных нормативно-правовых предписаний.

Целью исследования является рассмотрение на основании доступного нормативного и теоретического материала общих закономерностей развития регионального ведомственного правотворчества.

Для достижения поставленной цели предлагается решить следующие **задачи**:

Во-первых, изучить понятие и общие принципы правотворчества. Во-вторых, изучить виды правотворчества и их особенности. В-третьих, изучить природу региональных нормативно-правовых актов, обосновывая их отличия, сопоставляя их друг с другом и с федеральными актами. В-четвёртых, проанализировать понятия и признаки региональных ведомственных актов, провести разграничение с федеральными ведомственными и иными региональными актами. В-пятых, провести обоснование основных направлений развития правотворческих инициатив региональных ведомств на примере нескольких субъектов Российской Федерации. В-шестых, изучить требования, предъявляемые к форме, содержанию и подготовке региональных ведомственных актов.

При рассмотрении применялись **методы системного подхода**. В частности, в исследовании использован комплекс теоретических и эмпирических методов, включающий: теоретический анализ нормативных, в том числе региональных ведомственных, актов и литературных источников; сравнительный анализ нормативно-правовых актов нескольких региональных

ведомств, а также разграничения предметов ведения федерального центра и регионов в России и в других иностранных государствах, имеющих федеративную систему территориального устройства.

Проблеме правотворчества в своих научных исследованиях уделяли многие учёные-юристы. Наибольший вклад в её **теоретическую разработанность** внесли взгляды таких авторов как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, Р.Ф. Васильев, В.Л. Кулапов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, Г.И. Муромцев, П.Е. Недбайло, М.В. Немытина, В.С. Нерсисянц, М.Н. Николаева, А.С. Пиголкин, И.Н. Сенякин, Ю.А. Тихомиров, И.Е. Фарбер и многие другие.

Научная новизна работы заключается в том, что в результате исследования раскрыто содержание понятия нормативного правового акта регионального ведомства, представлена статистика Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию ведомственного правотворчества в Саратовской области, исследован правовой статус и компетенция на издание актов, содержащих формально-определённые правила поведения, обязательные для соблюдения всеми гражданами либо конкретной категорией граждан, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, объём их прав, рассмотрена с иной точки зрения проблема разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами, изучены основные проблемы определения предмета правового регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие изданного акта.

Научная значимость работы состоит в том, что содержащиеся выводы и положения могут быть применены для дальнейшего совершенствования и улучшения качества всего массива действующих нормативных правовых актов региональных ведомств.

Положения, выносимые на защиту:

1. Построение общества социальной справедливости достигается при помощи грамотно выстроенной правовой политики государства, неотъемлемым элементом которой является осуществление правотворческой деятельности;
2. Правотворчество имеет конкретно-исторический характер;
3. Правотворчество исполнительных органов власти играет решающую роль в жизни современного Российского государства;
4. Правотворчество федеральных и региональных ведомств имеют как общие черты, так и особенности;
5. Правотворчеству региональных ведомств присущи те же проблемы, которые возникают в правотворчестве федеральных ведомств, а также дополнительные, характеризующиеся особенностью функционирования самих региональных ведомств;
6. Дополнительная систематизация и конкретизации на законодательном уровне всего процесса правотворчества устранил существующие проблемы в данной сфере, в том числе возникающие на уровне региональных ведомств.

По структуре работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, определяются методологическая и теоретическая основы работы, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, выявляется научная значимость работы.

В первой главе «Понятие и общая характеристика правотворчества» раскрыты понятие и принципы правотворчества, проведен анализ видов правотворчества.

Особое значение в правотворчестве приобретает такая категория как «справедливость», так как от морально-этической составляющей правотворческого процесса напрямую зависит качество действующего законодательства¹. Справедливость выступает нравственной основой ценности права, а значит по идее – должно быть ориентиром для правотворчества.

Также правотворческие ошибки очень часто негативно влияют на реализацию всех направлений государственной политики. Всё это подчёркивает важность развития правотворческой техники, совершенствования процессуальных форм правотворчества².

Правотворчество характеризует динамическую сущность права по регулированию отношений внутри конкретного социума, которые обладают

1 См.: Румянцев М.Б. Модельное правотворчество // Адвокат. 2016. № 6. С. 31 - 38.

2 См.: Чечельницкий, И.В. Цели и средства современного правотворчества // Юридическое образование и наука. 2014. № 1. С. 35-39.

определённой изменчивостью в силу экономических, политических, культурных и иных процессов. Следовательно, для государства эффективная реализация его правотворческой деятельности означает контроль за неизбежной модификацией социально-правовой действительности.

Внешне она напоминает процесс создания права, логичную систему стадий деятельности по формированию, изменению и отмене правовых предписаний¹.

А.С. Пиголкин один из первых в своих научных трудах полнейше описал весь цикл юридически значимых действий, из которых складывается механизм правового регулирования, первым звеном которого, по его личному убеждению, выступает правотворческая деятельность как основа регулятивного действия права в перспективе.

В своих исследованиях, посвященных правотворческой деятельности, А.С. Пиголкин отдает предпочтение таким качествам, как системность и стабильность. В числе основополагающих проблем, поставленных и изученных автором, – наличие в законодательстве устаревших и фактически не действующих норм, очень высокий темп правотворчества, недостаточное использование методологии науки при подготовке проектов законов. А.С. Пиголкин являлся одним из сторонников комплексного законодательного регулирования правотворчества, поэтому выступал за принятие закона «О нормативно-правовых актах».

Одним из первых А.С. Пиголкин понял первостепенную важность создания системы правил по юридической технике, которые выступают за точность, логичность и общедоступность текста нормативных правовых актов.

Автор предложил оригинальное понимание процесса правотворчества как системы организационных процедурных действий, дав собственные наименования понятиям «правотворческая деятельность» и «правотворческая процедура». Так, второе определяется как протекающая в определенных

¹ См.: Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1972. С. 6.

организационных методических формах деятельность по возведению воли народа в закон, процесс формулирования и закрепления этого в общеобязательных правовых предписаниях.

По мнению А.В. Малько, правотворчество – это осуществляемая в особом порядке государственная властная управленческая деятельность компетентных органов, направленная на изменение, совершенствование, отмену и разработку норм права¹.

Субъектами правотворческой деятельности являются госорганы, негосударственные образования (муниципальные органы, профсоюзы и т.п.), наделенные соответствующими полномочиями, и граждане при поддержке решений на референдуме.

Правотворчество включается в более широкое понятие правообразования. Под последним понимают естественно-эволюционный исторический процесс складывания права, в ходе которого происходит оценка, анализ сложившейся действительности в праве, выработка концепций и взглядов о будущем регулирования права, а также принятие, разработка общеобязательных нормативных положений. Правотворчество является в этом отношении логическим финалом правообразования².

Назначение правотворческой деятельности состоит в возведении государственной воли в нормы права, т.е. в форму юридических предписаний, имеющих общеобязательный характер.

По мнению В.Л. Кулапова, правотворчество – это процессуальная деятельность, установленная детально законом, определяющим не только виды субъектов правотворчества и их компетенцию, а также последовательность и содержание их правотворческой активности³.

В 1972 г. А.С. Пиголкин защитил во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства докторскую

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. 2004. С. 144.

² См. Там же. С. 145.

³ Кулапов В.Л. Теория государства и права. Учебник. Саратов, 2011. С. 290–291.

диссертацию «Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР», которая освещала процессы санкционирования, создания, отмены, изменения, юридических норм, охватывающиеся термином «правотворчество» (нормотворчество).

В данном научном труде были и впервые наиболее полно раскрыты принципы правотворчества, такие как демократизм, его законность, научный подход, тщательность обсуждения и составления проектов актов, обработки их внешней формы, наиболее полный учет других материалов, в том числе и предшествующего законодательства, оперативность правотворческой активности¹.

М.Н. Марченко, соглашаясь с такой классификацией, предлагает выделить принцип постоянного технического совершенства принимаемых актов, имеющий весьма большое значение для создания эффективной и качественной правотворческой процедуры².

Таким образом, принципы правотворчества предзнаменуют собой основополагающие идеи, руководящие начала, исходные положения деятельности, связанной с принятием, отменой или с заменой юридических норм, это ориентир для органов, творящих право³.

В юридической литературе совершенно чётко указывается на то, что правотворческая деятельность современных цивилизационных стран должна осуществляться на базе ряда общих основных принципов, определяющих нутро, отличительные черты и общее направление этой деятельности⁴.

¹ См.: Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1972. С. 6.

² См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М, 2012. 548-560 с.

³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник., 2004. С. 145.

⁴ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 548-560.

Однако, сравнивая различные виды правотворчества, осуществляемой в России, с правотворческой деятельностью других стран, нетрудно заметить, что между ними есть как общее, так и особенное¹.

С учетом субъектного состава органов можно выделить три вида правотворчества: правотворческая деятельность государственных органов (как общефедеральных, так и региональных); санкционированное правотворчество; правотворчество народа (референдум).

В зависимости от значимости принимаемых актов правотворчество органов государственной власти делится на законотворчество, делегированное правотворчество и подзаконное правотворчество².

Во второй главе **«Проблема определения правотворческих полномочий региональных органов исполнительной власти»** рассмотрены история возникновения правотворчества субъектов Российской Федерации, понятие и уровни ведомственного правотворчества, проблемы определения предметов ведения субъектов Федерации и её субъектов, опыт взаимодействия иностранных федеративных государств (США, Канада, ФРГ, Индия, Австралия, Бельгия и другие) с их субъектами по вопросам ведомственного правотворчества, основные направления правотворческих инициатив региональных ведомств в Российской Федерации.

Для нашей страны использование института федерализма является актуальной проблемой. Следует заметить, что настоящие федеративные отношения начали формироваться с началом существования Российской Федерации, с конца 1991 - начала 1992 года³. Этим промежутком времени можно датировать выявление в юридической теории и практике проблемы

¹ См.: Румянцев М.Б. Модельное правотворчество // Адвокат. 2016. № 6. С. 31 - 38.

² См.: См.: Румянцев М.Б. Модельное правотворчество // Адвокат. 2016. № 6. С. 31 - 38.

³ См.: Общая теория права. Учебник / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев, О. Э. Лейст, и др.; Под общ. ред.: А. С. Пиголкин. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 384

осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации правотворческой деятельности¹.

С середины 1995 года в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» на Министерство юстиции Российской Федерации возложено проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых региональными органами власти.

Вместе с тем региональные власти нередко принимали акты, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. В конце 90-х годов эта цифра составляла порядка 30% от общего числа нормативных правовых актов.

Так, в последнем десятилетии XX века на основании статьи 85 Конституции Российской Федерации Президентом Российской Федерации было принято более тридцати указов о приостановлении действия актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации как противоречащих Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации и (или) нарушающих права и свободы человека и гражданина².

В системе отечественного государственного устройства функционирует множество органов государственной власти и управления, большинство из которых наделены полномочиями по принятию и изданию актов, содержащих общеобязательные правила поведения для неопределённого круга лиц и неограниченных по времени.

Следует отметить, что положение ведомственных актов в общей системе нормативных правовых актов Российской Федерации не урегулировано ни на конституционном, ни на законодательном уровне. В Конституции Российской

1 См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 548-560.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Федерации отсутствует упоминание о праве издания федеральными органами исполнительной власти ведомственных актов, что, конечно, является правовым пробелом¹.

Исполнительная власть занимает особое положение в системе разделения властей.

Современная российская действительность далеко отошла от того, какой представляли себе теорию разделения властей её отцы-основатели. Если представительная власть обладает формально-юридическим приоритетом, то исполнительная власть очень часто завоевывает фактический приоритет в государстве.

При характеристике ведомственных нормативных правовых актов традиционно принято выделять их управленческую и юридическую природу, которые в своей совокупности, дополняя друг друга, наиболее полно раскрывают сущность и предназначение указанных правовых актов в механизме реализации органами исполнительной власти возложенных на них полномочий².

В последнее время управленческое правотворчество приняло столь большие масштабы и значимость, что существенно поколебало первичность законов³.

Перечисленные обстоятельства обуславливают особую актуальность обеспечения подзаконного характера деятельности исполнительной власти⁴.

Одни ученые, активно пропагандируя вполне состоятельную идею «верховенства закона», предлагают полную ликвидацию всей системы ведомственных нормативных документов.

¹ См.: Ордина О.Н. Ведомственные акты как источники административного права. // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2. С. 157-163.

² См.: Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

³ См. Там же.

⁴ См.: Кулапов В.Л. Теория государства и права. Учебник. Саратов, 2011. С. 140-143.

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой «правовое регулирование в сегодняшних условиях не может быть осуществлено без ведомственного нормотворчества»¹.

Возникновение и действие ведомственных актов обусловлены наличием в системе исполнительной власти специализированных органов. Они могут быть как федеральными органами исполнительной власти, так и соответствующими органами субъектов Российской Федерации, выполняющими специализированные функции управления. Их статус определяется Конституцией Российской Федерации, законами и указами, положениями о каждом органе. В их функциях, структуре, методах деятельности, порядке принятия актов имеются различия².

Исходя из этого, ведомственные нормативные правовые акты могут быть актами федеральных органов исполнительной власти либо актами региональных органов исполнительной власти³.

Основными структурными звеньями исполнительной власти на федеральном уровне выступают федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

Но в каждом субъекте Российской Федерации существует своя особая структура органов исполнительной власти⁴, в связи с чем их правотворческие и правоприменительные функции размыты. Зачастую, ими осуществляются и те, и другие, чёткое разграничение отсутствует.

Кроме того, порядок принятия ведомственного акта имеет свои отличительные особенности в зависимости от региона.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, регламентирующие порядок принятия и оформления нормативных правовых

¹ Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 22.

² Ордина О.Н. Ведомственные акты как источники административного права. // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2. С. 157-163.

³ Кулапов В.Л. Теория государства и права. Учебник. Саратов, 2011. С. 292-293.

⁴ См.: «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области»: Постановление Губернатора Саратовской области от 08.11.2017 № 393 // Официальный интернет портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.11.2017.

актов своего региона. Например, Закон Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области» (в редакции от 19.10.2017 № 85-ОД), Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» (в редакции от 28.12.2010 № 157-ГД), Закон Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти Новгородской области» (в редакции от 30.06.2016 № 996-ОЗ) и т. д.

Стоит отметить, что в Саратовской области данный закон отсутствует. Поэтому порядок принятия актов органов исполнительной власти Саратовской области, включая выбор их формы, в общих чертах регламентируется положениями об этих органах.

Следует заметить, что при принятии решения, в какой форме издавать акт, иногда отсутствует последовательность.

По мнению А.А. Смирновой, федеральным законодательством полномочия федеральных и региональных органов государственной власти по контролю и надзору за исполнением и соблюдением нормативных актов органов исполнительной власти субъектов Федерации урегулированы не вполне рационально¹.

Субъекты Российской Федерации федеральным законодательством существенно ограничены в выборе санкций и способов привлечения к ответственности за нарушение издаваемых их органами исполнительной власти нормативных актов.

Согласно сложившейся правотворческой и правоприменительной практике бытует устойчивое мнение, которое находит отражение даже в

¹ См.: Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

правовой доктрине¹, что «федеральное законодательство имеет приоритет над региональным законодательством». На наш взгляд, это не совсем верно.

Для того чтобы определиться, создан ли акт в пределах компетенции, принявшего его субъекта, нужно, исходя из содержания рассматриваемого нормативного правового акта установить сферу общественных отношений, на урегулирование которой направлены его нормы.

Нередко нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации повторяют нормы, содержащиеся в актах, обладающих большей юридической силой².

Здесь необходимо акцентировать внимание на то, что согласно абзацу второму пункта 21 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 31 мая 2012 года № 87, воспроизведение в правовом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, не свидетельствует о незаконности этого акта³.

Основной массив актов региональных ведомств либо утверждают административные регламенты предоставления государственной услуги либо вносят изменения в уже существующие. Это связано прежде всего с тем, что конкретное ведомство, в том числе и региональное, закреплено в качестве исполнителя государственной услуги, и в силу этого факта оно ответственно за его реализацию⁴.

¹ См.: Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

² См.: Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.

³ Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 21.09.2015) // Бюллетень Минюста РФ. № 1. 2013.

⁴ См.: О разработке административных регламентов: Постановление Правительства Саратовской области от 17.07.2007 № 268-П (ред. от 29.12.2017)// СЗ Саратовской области.

Согласно статистике Научного центра правовой информации при Минюсте России в Саратовской области 385 действующих административных регламентов¹.

В настоящее время распространена тенденция перманентного внесения изменений в существующие регламенты в связи с изменением актов, обладающих большей юридической силой. Вместе с тем, даже несмотря на обилие редакций к текстам административных регламентов, региональные ведомства очень часто не успевают за быстроменяющимися тенденциями в развитии федерального законодательства².

В заключении подводятся итоги работы.

В работе отражены особенности правотворчества органов государственной власти, особое внимание среди которых было уделено правотворчеству региональных органов исполнительной власти, отражены особенности санкционированного правотворчества и правотворчества народа.

Но при этом, приходится констатировать, что результаты работы подтвердили гипотезу о том, что в развитии регионального ведомственного правотворчества не хватает системности в подходе, и что качество региональных ведомственных актов в силу различных причин уступает качеству подготовки актов органов исполнительной власти на федеральном уровне.

В работе были выявлены основные проблемы и возникающие в связи с ними риски затрагивания ведомственными актами различного уровня прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, была выявлена и проанализирована проблема качества нормативных правовых актов региональных ведомств, выражающаяся в определенных противоречиях федеральному законодательству, несоблюдении

2015. № 5.; Сайт электронного периодического издания «Новости Саратовской губернии» www.g-64.ru - 04.01.2018.

¹ Автоматизированная информационная система «Статистика» Минюста России [Электронный ресурс] сайт: [URL:http://statistics.minjust.ru](http://statistics.minjust.ru) (дата обращения: 01.04.2017)

² См.: Арзамасов Ю.Г, Контроль судебной власти за ведомственными нормативными актами. // Российский судья. 2005. № 13. С. 30-33.

правил юридической техники. Всё это обусловлено в первую очередь перманентными изменениями в федеральном законодательстве.

В работе рассмотрен актуальный вопрос разграничения предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации. Рассмотрены правила издания (утверждения) региональных актов по каждому уровню разграничения и выявлены новые проблемы. В рамках данной тематики был также изучен зарубежный опыт разграничения предметов ведения и компетенций Федерации и её составных частей.

В рамках проведения исследования было выявлено, что основное направление правотворческих инициатив региональных ведомств является подготовка, принятие и опубликование административных регламентов предоставления государственных услуг. Данные подтверждаются статистической информацией, находящейся в распоряжении Министерства юстиции Российской Федерации.