



Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования

«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»  
Методические рекомендации по организации самостоятельной  
работы обучающихся

Кафедра теории государства и права

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ИМ. Е.А. ЭНГЕЛЯ

# МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОБУЧАЮЩИХСЯ

## **«ОЗНАКОМИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА»**

основной профессиональной образовательной программы –  
образовательной программы высшего образования

Уровень профессионального образования  
*высшее образование – бакалавриат*

Направление подготовки  
40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Направленность (профиль) образовательной программы  
Публичное и частное право

Формы обучения  
Очная; очно-заочная; заочная

Санкт-Петербург

2025



Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»  
Методические рекомендации по организации самостоятельной  
работы обучающихся

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ЦЕЛЬ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ.....</b>	<b>3</b>
<b>1. ФОРМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>3</b>
1.1 Консультационная деятельность в юридической сфере .....	3
1.2. Экспертная деятельность в юридической сфере.....	7
1.3. Нормотворческая деятельность .....	14
1.4. Правоприменительная деятельность .....	22
1.5. Правоохранительная деятельность .....	24
<b>2. ПОДГОТОВКА К ПРОМЕЖУТОЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ.....</b>	<b>25</b>
2.1. Работа с информационно-справочными системами.....	25
2.2. Дневник практики.....	26
2.3. Подготовка отчета по практике .....	26
2.4. Защита отчета по практике .....	26

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	---

## **ЦЕЛЬ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ**

**Целью** самостоятельной работы обучающихся по прохождению практики является закрепление знаний, приобретаемых обучающимися в результате освоения теоретических курсов, получение практических умений, выработка практических навыков, которые способствуют формированию компетенций, связанных с принятием решений в области профессиональной деятельности. Формирование навыков самостоятельной работы, поиска, анализа и обобщения информации.

### **1. ФОРМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **1.1 Консультационная деятельность в юридической сфере**

**Консультационная деятельность** – это процесс, во время которого эксперт дает квалифицированную помощь по вопросам правового регулирования общественных отношений, разъясняет существующие правовые нормы и дает рекомендации по разрешению возникшей проблемы.

**Консультирование** – это процесс взаимодействия обучающегося и клиента с целью определения возможных вариантов решения возникших проблем.

Тренировка в оказании консультационной деятельности позволяет закрепить теоретические знания, полученные в процессе обучения, и приобрести практические умения и навыки юридического консультирования в различных сферах общественных отношений.

**Задача обучающегося при консультировании:**

- разъяснить клиенту все возможные варианты решения его проблемы;
- показать вероятные последствия каждого из решений;
- помочь клиенту выбрать оптимальное решение путем обсуждения плюсов и минусов каждого варианта;
- разъяснить клиенту возможности юридической помощи в случае дальнейшего ведения дела (составление юридических документов, представление интересов клиента).

Эффективное консультирование базируется на качественном интервьюировании и тщательно проведенном анализе дела. Обучающийся должен представить клиенту как варианты позиции по делу, так и разные способы реализации каждой позиции и помочь сделать выбор, разъясняя содержание и последствия каждой из них.

#### **Устная консультация**

**Подготовка к консультированию включает в себя следующие действия:**

- 1) сбор и проверку дополнительных фактических данных;
- 2) подбор нормативных правовых актов, необходимой для решения проблемы клиента;
- 3) подбор возможных вариантов решения проблемы клиента, их положительных и отрицательных последствий;
- 4) составление письменного ответа клиенту;
- 5) определение формы консультации (устная/письменная, очная/дистанционная).

**Устная консультация предполагает:**

- 1) приветствие, создание доброжелательной атмосферы;
- 2) разъяснение продолжительности и порядка консультации;

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	---

3) напоминание об итогах предыдущей встречи и выяснение возможного изменения ситуации или целей клиента;

4) ответы на возникшие вопросы клиента;

5) разъяснение клиенту возможных вариантов решения его проблемы;

6) изложение преимуществ и недостатков каждого предложенного варианта.

**Принятие решения клиентом включает в себя:**

1) обсуждение положительных и отрицательных последствий, возможных рисков при выборе каждого из предложенных вариантов решения проблемы клиента;

2) помочь клиенту в выборе основного (при необходимости и дополнительного) варианта решения проблемы;

3) составление плана действий в соответствии с выбранным клиентом вариантом решения проблемы.

Анализ итогов консультирования происходит после ухода клиента и включает в себя следующие шаги:

1) самостоятельный анализ проделанной работы и ее критический анализ;

2) обсуждение проведенной консультации с коллегами и руководителем практики;

3) работа над сделанными ошибками;

4) составление отчета по делу.

**На этапе консультирования важно учитывать следующие рекомендации:**

- уяснив суть правовой проблемы и пути ее решения, обучающемуся необходимо не только адаптировать данную информацию под восприятие «не юриста», но и убедиться в его адекватном уяснении данной информации;

- не допускать, чтобы клиент устранился от обсуждения проблемы и ответственности за ее решение. Клиент должен сам его принять, а не перекладывать это бремя на обучающегося;

- если во время консультирования клиент ставит перед студентом-консультантом новую задачу, то необходимо закончить подготовленную консультацию и перейти к этапу интервьюирования по новой проблеме;

- если во время консультирования клиент сообщает новую, изменяющую содержание консультации информацию о проблеме, по которой консультация уже подготовлена, то необходимо вернуться на этап интервьюирования;

- если обучающийся не уверен в полноте и достоверности подготовленной информации для консультации, ему необходимо проконсультироваться с руководителем практики и перенести встречу с клиентом на другой день.

### **Письменная консультация**

**Под письменной консультацией** практикующие юристы понимают, как один из видов юридической помощи (консультирование в письменной форме), так и собственно документ, выдаваемый клиенту.

Цель качественной письменной консультации – дать возможность клиенту принять разумное решение о защите своих прав и интересов. В отличие от устной консультации в случае письменной консультации клиент может воспринимать информацию и делать выводы в отсутствие юриста. Таким образом, письменная консультация должна обладать такими качествами, которые позволят клиенту самостоятельно принять решение.

Предоставление письменной консультации сильно повышает ответственность юриста, так как письменная консультация фактически является доказательством качества работы и может быть изучена при жалобах клиента на низкое качество работы.

К содержанию и структуре письменной консультации могут быть применены требования, в разных профессиональных сообществах и организациях применяемые к документам, которые могут иметь разные названия: письмо клиенту, юридическое заключение, меморандум.

Традиционный подход к содержанию и структуре письменной консультации в отечественной практике состоял в «инструктивном характере» этого документа. Он обычно состоял из трех частей: «Введение», «Основная часть», «Выводы». Обучающийся ссылается на вопрос, с которым обратился клиент, затем делает ссылку на правовую норму, регулирующую отношения в данной проблемной ситуации, и формулирует советы о возможных действиях клиента. При этом изложение должно фактически соответствовать мотивированной и резолютивной части судебного решения.

Первая часть – «Изложение фактических обстоятельств дела» – необходима, так как дальнейший правовой анализ проводится на основе информации, предоставленной клиентом, и клиент должен иметь возможность убедиться в правильности изложения информации и понимать логику обучающегося. «Вопросы (правовая проблема)» – это четкое изложение того, как обучающийся понял цель клиента, над решением какой именно проблемы он работал. Все дальнейшее изложение будет содержать необходимую и достаточную информацию для ответа на эти вопросы.

Затем следует «Аналитическая часть», содержащая правовой анализ, разъяснение способов достижения цели клиента или обоснование невозможности достижения желаемого им результата. Обучающийся, работающий в режиме сотрудничества с клиентом, предоставляет ему информацию обо всех вариантах решения проблемы, указывая на возможные результаты и последствия, необходимые процедуры и сроки, риски и издержки для каждого варианта. Даже если обучающийся дает рекомендацию по выбору наиболее перспективного варианта, клиент должен быть полностью осведомлен о причинах такого выбора.

В «Аналитической части» необходимо проанализировать все вопросы, поставленные клиентом. Если этих вопросов много, следует разделить эту часть на несколько самостоятельных разделов, в каждом из которых может быть отдельное заключение.

«Заключительная часть» может содержать повторение выводов на основе проведенного анализа. Она также может содержать не только общие рекомендации по выбору позиции или стратегии, но и описание конкретных первоочередных действий, которые необходимо предпринять клиенту, или предложение о дальнейшей совместной работе по делу. Если же документ был очень объемным и выше в «Аналитической части» уже были сделаны развернутые выводы по каждому поставленному вопросу, то «Заключение» может быть кратким, не содержащим новой информации, но вежливо предлагающим клиенту использовать изложенную информацию или обратиться с дополнительными вопросами.

Форма письменной консультации вырабатывается каждым студентом-консультантом и каждой юридической организацией самостоятельно. В любом случае следует обращать внимание на такие элементы формы, как язык и стиль документа, внешнее оформление (реквизиты, шрифты, поля и т.п.). Можно ориентироваться на стандарты официальных документов или разработать свои правила и шаблоны с использованием фирменного стиля, в особенности если письменная консультация печатается на фирменных бланках

## Подготовка юридического заключения

Юридическое заключение – это документ, в котором обучающийся формулирует выводы о разрешении конкретной юридической ситуации с указанием статей нормативных правовых актов, а также рекомендации по дальнейшему разрешению проблемы.

В юридическом заключении описывается правовая ситуация, по которой обучающийся дает консультацию, указывается перечень и содержание предоставленных документов гражданином, формулируется проблема, требующая юридического разрешения, указывается перечень нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере. В конце юридического заключения формулируются выводы и даются соответствующие рекомендации.

Форма юридического заключения представлена в рабочей программе практики.

Юридическое заключение должно быть составлено в профессиональном деловом стиле. Клиент может использовать его и для составления собственных писем, жалоб, заявлений, и для переговоров с контрагентами, должностными лицами и т.п. Но в то же время юридическое заключение не является процессуальным документом или официальным обращением к другому профессионалу.

Необходимо использовать язык, доступный адресату – клиенту. Это создает наибольшие трудности для студента-консультанта. Он должен писать понятно, но при этом избегать упрощений, жаргонизмов. Обучающийся не может пожертвовать содержанием ради соответствия зачастую низкому культурному уровню клиента. На практике это приводит к усложнению структуры текста, к тому, что в нем могут часто встречаться пояснения, ссылки, сноски. Могут быть вынужденные повторы. Следует признать, что юридическое заключение не является литературным произведением. В данном случае функциональность важнее эстетического удовольствия.

Уважение к адресату и корректность по отношению ко всем участникам спорной ситуации – это также обязательные элементы делового стиля, отличающегося снижением эмоциональности. При этом честное и обоснованное объяснение невозможности достичь желаемого клиентом результата является именно проявлением уважения к клиенту и не должно скрываться среди объемного текста юридического заключения.

К разработке юридического заключения применимы все приемы составления документов, используемые в юридической технике. При этом важно всегда помнить об адресате и понимать, что изложение информации для клиента не совпадает с обычным ходом профессионального размышления студента.

Составление юридического заключения – это заключительная стадия работы после интервьюирования (иногда неоднократного), получения от клиента или из других источников необходимых документов, тщательного правового исследования и комплексного анализа дела, включая анализ фактических обстоятельств, доказательств, правовой основы. Вся эта предварительная работа отражается в досье, которое ведет обучающийся (в бумажном или электронном виде) и только некоторая часть собранной и проанализированной таким образом информации войдет в текст юридического заключения. Составление юридического заключения в свою очередь является самопроверкой обучающегося.

Этапы разработки юридического заключения:

- 1) формулирование вопросов, поставленных клиентом (проверка на соответствие информации, полученной во время интервьюирования);
- 2) изложение кратких выводов (проверка на полноту ответов на вопросы, поставленные клиентом);

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное <u>учреждение высшего образования</u> <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	--

- 3) изложение фактических обстоятельств (проверка качества получения и анализа информации);
- 4) изложение правового анализа, выводов и рекомендаций (проверка фактической и правовой обоснованности выводов и рекомендаций);
- 5) формулирование заключения (проверка общей логики вывода и соответствия кратким выводам и поставленным вопросам);
- 6) формулирование введения (проверка связи ответа с обращением по адресату, срокам, проблеме, особенно в случаях многочисленных обращений одного и того же клиента и в случаях, когда соблюдение сроков имеет критическое значение);
- 7) оформление (размещение реквизитов, проверка персональных данных, контактной информации);
- 8) общее редактирование (проверка логики, грамотности, точности, ясности);
- 9) повторное (контрольное) редактирование (при возможности, включая прочтение подготовленной консультации коллегами профессиональным взглядом и «глазами клиента»);
- 10) итоговое редактирование.

При разработке объемных частей юридического заключения, особенно аналитической части, полезно не стараться писать весь текст на чистом листе «от начала до конца», но сначала разработать систему рубрик (разделов, подразделов) и несколько раз постараться пройти по всем рубрикам, разбивая их на все более мелкие части со своими наименованиями. Это полезно как для систематизации изложения имеющегося материала, так и для обнаружения «пробелов» в проведенном анализе дела.

При необходимости доведения до сведения клиента больших объемов правовой информации можно использовать приложения к основному тексту письменной консультации, вынося туда развернутые цитаты из источников, схемы, шаблоны документов, расчеты и т.п.

## 1.2. Экспертная деятельность в юридической сфере

### Правовая экспертиза нормативного правового акта

**Правовая экспертиза** предполагает оценку нормативного правового акта с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции Российской Федерации; связи с общей системой действующего законодательства; соотношения с международно-правовыми актами; обоснованности выбора формы акта; обеспеченности финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями; соблюдения правил юридической техники.

Правовые акты подлежат правовой экспертизе, если они носят нормативный характер<sup>1</sup>.

Правовая экспертиза отмененных, признанных утратившими силу правовых актов, а также правовых актов, срок действия которых истек, не проводится.

При поступлении правового акта, вносящего изменение в ранее принятый правовой акт, рекомендуется проводить правовую экспертизу измененного правового акта и

<sup>1</sup> Нормативность акта определяется с учетом пункта 2 Постановления 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» // Российская газета, № 6, 2019.

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

составлять экспертное заключение на измененный правовой акт. Если правовой акт, вносящий изменение в ранее принятый правовой акт, устанавливает новые нормы, возможно составление экспертного заключения также на акт о внесении изменений.

Если в срок, установленный для проведения правовой экспертизы правового акта, в территориальный орган поступили правовые акты, вносящие в него изменения, правовая экспертиза правового акта проводится с учетом всех внесенных в него изменений.

Правовая экспертиза правового акта, принятого совместно органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации, проводится территориальным органом, действующим на территории того субъекта Российской Федерации, который указан первым в числе подписавших правовой акт.

В случае проведения правовой экспертизы правового акта, признающего утратившими силу другие правовые акты, приостанавливающего или продлевающего их действие, следует оценивать компетенцию органа на принятие указанного правового акта, а также возможность возникновения пробелов в правовом регулировании в результате признания утратившим силу, приостановления или продления действия правового акта.

При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Кроме того, рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Цели, задачи и предмет правового регулирования правового акта рекомендуется проанализировать на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассмотреть с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72, 73, 76) и федеральными законами.

При этом следует иметь в виду, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев<sup>2</sup>.

При изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере выявляется место рассматриваемого правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего, следует установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом) принят правовой акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие

<sup>2</sup> Пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Необходимо также учесть все изменения, внесенные в федеральные нормативные правовые акты, а также в правовые акты субъекта Российской Федерации.

Анализируя положения правовых актов, имеющих комплексный характер (в частности, кодексов), необходимо иметь в виду, что существуют также законы, определяющие порядок их введения в действие и устанавливающие особенности применения некоторых положений данных правовых актов. Такие положения содержит, например, Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Если акт или его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует проверять полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

Оценивая компетенцию органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации на принятие правового акта, рекомендуется, в частности, учитывать следующее<sup>3</sup>:

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 71 - 73 Конституции Российской Федерации, статьях 1, 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения налогового законодательства (подпункт 6 пункта 2 статьи 1 Налогового кодекса Российской Федерации);

г) субъекты Российской Федерации могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения и (или) не урегулированным на федеральном уровне (статьи 1.3, 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Анализ конкретных правовых норм является наиболее сложным этапом проведения правовой экспертизы и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений правового акта и норм федерального законодательства. Рекомендуется изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

<sup>3</sup> Пункт 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

При проведении правовой экспертизы необходимо, прежде всего, опираться на положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При этом рекомендуется принимать во внимание Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». Согласно указанному постановлению «суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны;

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части».

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

В ходе правовой экспертизы рекомендуется оценивать также соблюдение правил юридической техники, а именно: наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии и др.

**Соответствующие правила формально не установлены на федеральном уровне, однако по сложившейся практике правовой акт, как правило, имеет следующие элементы:**

- форма принятия;
- наименование органа, принявшего правовой акт (в целях определения компетенции данного органа);
- название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию правового акта;
- дата и место принятия и (или) подписания;
- номер;
- полное наименование должности лица, подписавшего правовой акт;
- источник официального опубликования;
- дата (срок) вступления в силу.

**При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:**

- употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

 <p>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ <b>АГРАРНЫЙ</b> УНИВЕРСИТЕТ</p>	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
---	--

- имеют ли термины общепризнанное значение;
- обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

Оценивая нормативные правовые акты на соответствие правилам юридической техники, возможно использование Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов.

**К типичным противоречиям правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству можно отнести:**

- ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;
- принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов:
  - по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;
  - нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
  - нарушающих принцип разделения властей;
  - по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;
  - нарушение требований федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;
  - наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства.

**Признаками противоречия правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству также могут являться:**

- отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта;
- принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства;
- неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта;
  - принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу;
  - нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта;
  - запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федеральным законом;
  - разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом;
  - изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений;
  - иные признаки.

В правовых актах, в том числе конституциях и уставах, часто воспроизводятся нормы Конституции Российской Федерации и актов федерального законодательства. В данном случае следует учитывать, что воспроизведение в правовом акте положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, не свидетельствует о незаконности этого акта.

Наличие в правовом акте пробелов правового регулирования не следует

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

рассматривать как противоречие федеральному законодательству.

Выявленные пробелы в правовом регулировании рекомендуется отражать в экспертном заключении как предложения по корректировке регионального законодательства.

Вывод о противоречии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству рекомендуется формулировать с учетом возможности обращения в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования.

### **Заключение по результатам проведения юридической экспертизы проекта нормативного правового акта**

По результатам проведения правовой экспертизы составляется экспертное заключение. В экспертном заключении о несоответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству рекомендуется отражать следующие сведения:

- реквизиты правового акта (в случае если проводится правовая экспертиза правового акта с изменениями и дополнениями, то указываются также реквизиты правового акта, вносящего изменения и дополнения, принятие (издание) которого послужило поводом проведения экспертизы);

- повод проведения правовой экспертизы (принятие нового правового акта, внесение в него изменений, изменение федерального законодательства, поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, обращения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, запросы аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, поручения Минюста России, поручения главного управления (для управлений), а также, если есть основания полагать, что в экспертном заключении содержится ошибочное положение, отсутствует указание на имеющееся в правовом акте противоречие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также в случаях, указанных в пункте 31 Методических рекомендаций);

- предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, установленной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (с указанием конкретных статей и пунктов);

- состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт), необходимость и достаточность правового акта для урегулирования общественных отношений;

- оценка компетенции принявшего правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации;

- вывод о несоответствии содержания правового акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- оценка порядка обнародования (опубликования) правового акта при наличии сведений об обнародовании (опубликовании) правового акта;

- оценка формы и текста правового акта на соответствие правилам юридической техники;

- результаты антикоррупционной экспертизы правового акта.

В экспертном заключении о соответствии правового акта Конституции Российской

 <p>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ <b>АГРАРНЫЙ</b> УНИВЕРСИТЕТ</p>	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

Федерации и федеральному законодательству рекомендуется делать вывод о соответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законам, а также отражать сведения, указанные в абзацах 3, 4, 10, 11 пункта 24 Методических рекомендаций.

При составлении экспертного заключения о несоответствии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству рекомендуется наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого правового акта, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральному законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При этом не всегда целесообразно переписывать (воспроизводить) нормы правового акта, достаточно изложить именно ту его часть, которая содержит несоответствие.

**При описании норм правового акта рекомендуется указывать:**

- положение правового акта (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть), противоречащее Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также его содержание;

- нарушенные положения Конституции Российской Федерации, федерального закона и (или) иного акта органа государственной власти Российской Федерации (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть) и их содержание.

Например: «Подпунктом \* пункта \* статьи \* Закона субъекта Российской Федерации \* установлено полномочие органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации \* в области здравоохранения по определению порядка проведения медицинских экспертиз. Вместе с тем согласно пункту 11.1 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установление порядка организации и производства медицинских экспертиз отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан.

Таким образом, подпункт \* пункта \* статьи \* Закона субъекта Российской Федерации \* противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, поскольку принят с превышением полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации федеральным законодательством».

Не рекомендуется ограничиваться указанием одних лишь номеров рассматриваемых положений нормативных актов, например: «пункт \* статьи \* Закона субъекта Российской Федерации \* противоречит статье \* Федерального закона \*».

Если вывод о противоречии нормы правового акта аргументируется несколькими логически взаимосвязанными федеральными нормами, необходимо четко указать, каким конкретно из них противоречит норма правового акта.

Вывод по результатам проведения правовой экспертизы может быть аргументирован ссылкой на акты судебных органов и нормы международного права. В экспертном заключении рекомендуется оценить доводы о противоречии правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наличие в нем коррупционных факторов, указанных в соответствующем запросе (обращении).

Форма заключения по результатам проведения юридической экспертизы проекта нормативного правового акта представлена в рабочей программе практики.

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное <u>учреждение высшего образования</u> <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	--

### 1.3. Нормотворческая деятельность

**Нормотворческая деятельность** – это специализированная деятельность, связанная с принятием (отменой, изменением) нормативных правовых актов, а также их систематизацией.

**Цель** - изучение порядка деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере нормотворчества, формирование у обучающихся научного представления об этапах и процедурах нормотворчества.

**Задачи** - сформировать у обучающихся знания и выработать навыки в правилах составления, толкования и систематизации юридических документов в различных органах публичной власти, умения использовать методы, приемы, средства, способы составления текстов проектов законодательных актов и других юридических документов, навыки самостоятельного анализа особенностей юридической техники.

В рамках прохождения практики обучающийся обязан закрепить приобретенные знания и практические умения, формируемые в результате освоения теоретических курсов. Этому способствует освоение и реализация обучающимся навыков нормотворческой деятельности.

Обучающийся основываясь на знаниях, навыках и внутренних убеждениях должен уметь применять специальные принципы нормотворчества: субординация и координация, санкционирование, контроль, управленческий характер, подзаконность, технологичность и динамизм и др. Применение указанных принципов должно быть реализовано с ориентиром на виды нормотворчества которые выступают в качестве общепринятых, отражены в трудах как практиков, так и теоретиков: непосредственное нормотворчество народа; делегированное нормотворчество; законотворчество и подзаконное нормотворчество; локальное нормотворчество. Обучающийся в рамках практической деятельности должен опираться на знания в области правовых основ нормотворчества в Российской Федерации, а также руководствоваться положениями законотворческого процесса. Основная цель нормотворческой деятельности – издание акта.

Акт (лат. *actus* - действие; *actum* - документ) - 1) поступок, действие; 2) официальный документ. Юридический акт издается государственным органом, должностным лицом в пределах их компетенции в установленной законом форме (закон, указ, постановление и т.д.) и имеет обязательную силу.

Субъектами нормотворчества и участниками нормотворческого процесса выступают: народ Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, государственные организации и учреждения. Практиканту необходимо определить к кому из указанных субъектов он может себя отнести на данном этапе, а также какова роль получаемого обучающимся образования в процессе дальнейшего становления как предполагаемого представителя органов публичной власти.

Обучающемуся необходимо проанализировать современное правовое положение и компетенции органов публичной власти уполномоченных осуществлять нормотворческую деятельность.

Система органов публичной власти состоит из органов государственной власти (федеральный и региональные органы власти) и органы местного самоуправления. Так, Федеральное собрание Российской Федерации является законодательным



(представительным) органом государственной власти. На Федеральное собрание Российской Федерации возложена функция издания правовых актов высшей юридической силы. Имеет двухпалатную структуру и состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. Обучающемуся необходимо проанализировать акты закрепляющие полномочия указанных органов по осуществлению нормотворчества. В качестве источников информации о деятельности органов власти обучающемуся следует использовать официальные интернет-ресурсы, а также нормативно-правовую базу, с которой он был ознакомлен по месту прохождения практики.

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации. Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий. Порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:

- Совет Федерации совместно с Государственной Думой участвует в разработке законопроектов, рассмотрении законов и принятии решений по ним;
- в порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Совет Федерации, равно как и каждый сенатор Российской Федерации, обладает правом законодательной инициативы.

Совет Федерации принимает Регламент, в котором детально определяются органы и порядок работы Совета Федерации, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Депутаты Государственной Думы обладают правом законодательной инициативы. Государственная Дума образует комитеты и комиссии. Комитеты осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов, готовят заключения по законопроектам, проводят парламентские слушания, анализ практики применения законодательства и др. Основной функцией палаты является осуществление законодательной деятельности. Порядок рассмотрения Государственной Думой федеральных конституционных законов и федеральных законов определяется Конституцией РФ и Регламентом Государственной Думы. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенными к ее ведению Конституцией России. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов ГД, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией России.

Государственная Дума принимает Регламент Государственной Думы, в котором определяются органы и порядок работы Государственной Думы, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы.

Обучающийся помимо указанных вопросов должен быть ориентирован на вопросы процессуального характера нормотворческой деятельности. Процессуальные действия органов законодательной власти подразумевают соблюдение четко установленных

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	<b>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования</b> <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> <b>Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</b>
--	--

процедур. Так, например, обучающийся должен знать каким образом реализуются все пять стадий законодательного процесса.

Нормотворческая деятельность законодательного органа субъекта Российской Федерации подразумевает разработку и принятие:

1. Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

2. Законов субъекта Российской Федерации. Принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено законодательством.

3. Постановлений законодательного органа субъекта Российской Федерации. Принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено законодательство.

4. Проектов законов субъекта Российской Федерации. Которые рассматриваются законодательным органом субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо об отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Органы исполнительной власти также могут осуществлять нормотворческую деятельность по способу разработки и принятия подзаконных актов<sup>4</sup>. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений.

Правительство Российской Федерации является высшим органом исполнительной власти. Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение.

Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061; Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.12.2021, № 52 (часть I), ст. 8973; 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.

Акты Правительства Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

За федеральными органами исполнительной власти (министерства, службы, агентства и др.) закреплены следующие компетенции:

- обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

- в 10-дневный срок направлять в Министерство юстиции Российской Федерации запрашиваемые в соответствии с пунктом 4 настоящего Постановления нормативные правовые акты;

- исключить случаи направления для исполнения нормативных правовых актов, не прошедших государственную регистрацию и не опубликованных в установленном порядке;

- осуществить меры по укреплению юридических служб и повышению эффективности их деятельности;

- привести в месячный срок свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Постановлением.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

На уровне субъектов Российской Федерации нормотворческую деятельность осуществляют высшее должностное лицо субъекта и исполнительные органы субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

Указ – правовой акт управления (административный акт), издаваемый Президентом РФ, президентами республик в составе Российской Федерации. В виде указов издаются акты, как правило, имеющие нормативный характер, однако существуют также указы по оперативным и другим вопросам, не имеющие нормативного характера<sup>5</sup>.

Постановление – правовой акт управления (административный акт), издаваемый Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, главами администраций (губернаторами) и правительствами субъектов РФ, главами

<sup>5</sup> Россинский Б.В. Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000.

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

муниципальных образований, главами местных администраций, мэрами. В виде постановлений издаются акты, имеющие нормативный характер<sup>6</sup>.

**Распоряжение:**

- в административном праве вид акта управления, издаваемого, как правило, единолично руководителем коллегиального органа, в целях разрешения оперативных вопросов. Распоряжение чаще всего имеет ограниченный срок действия и касается узкого круга должностных лиц и граждан;

- действие, выражющееся в устном или письменном требовании от работника исполнить что-либо. Распоряжение в менеджменте - исходящее от руководителя задание подчиненному, предписывающее, чтобы в определенных условиях подчиненный совершил определенное действие или от него воздержался. Распоряжения бывают общими и конкретными, письменными и устными, формальными и неформальными;

- правовой акт управления (административный акт), издаваемый Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, президентами республик в составе Российской Федерации, главами администраций (губернаторами) и правительствами субъектов РФ, главами муниципальных образований, главами местных администраций, мэрами, руководителями предприятий и учреждений. В форме распоряжений издаются, как правило, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера. Однако в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009) федеральными органами исполнительной власти в виде распоряжений могут быть изданы также нормативные правовые акты<sup>7</sup>.

Нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию и размещению на официальном сайте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и вступают в силу в порядке, установленном конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации. Официальным опубликованием нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем субъекте Российской Федерации, или в официальном сетевом издании либо на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

<sup>6</sup> Россинский Б.В. Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000.

<sup>7</sup> Краснов Ю.К., Шкатулла В.И. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2022.

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации подлежат официальному опубликованию и размещению на официальных сайтах указанных органов в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. Официальным опубликованием нормативного правового акта высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем субъекте Российской Федерации, или в официальном сетевом издании либо на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации вступают в силу в порядке, установленном конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Нормативные правовые акты исполнительных органов субъекта Российской Федерации (за исключением нормативных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации) подлежат государственной регистрации в соответствии с законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Муниципальное правотворчество – важнейшее направление деятельности органов местного самоуправления. Именно юридически закрепленная возможность осуществлять правовое регулирование их деятельности во многом определяет самостоятельность местного самоуправления. Как представляется, цель муниципального правотворчества – правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по созданию наиболее благоприятных условий для жизни муниципального образования и его населения, удовлетворение потребностей граждан по решению вопросов местного значения<sup>8</sup>.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительско-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительско-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Целью муниципального нормотворчества является принятие муниципальных актов, эффективно регулирующих правовые отношения в сфере местного самоуправления, отвечающих потребностям развития муниципальных образований, учитывающих общественные интересы, не противоречащих действующему законодательству, принятых в

<sup>8</sup> Багмет А.М., Бычкова Е.И. Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 44 - 46. DOI: 10.18572/1813-1247-2021-9-44-46

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

рамках компетенции органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, направленных на достижение определенных результатов<sup>9</sup>.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ можно выделить два вида муниципальных актов:

- решения, принимаемые населением на местном референдуме, на собрании или сходе граждан (уставы, положения об органах территориального общественного самоуправления и т.д.);
- правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления.

В системе местного самоуправления нормативные правовые акты обладают рядом признаков:

1. Устанавливают правила поведения людей, обязательные для исполнения неопределенным кругом лиц на всей территории муниципального образования, и рассчитаны на неоднократное применение.
2. Муниципальные акты носят подзаконный характер.
3. Муниципальные акты имеют официальный характер, выражают волю граждан муниципального образования или волю органа местного самоуправления, должностного лица и влекут юридические последствия.
4. Волеизъявление субъектов муниципального права становится правовым актом при условии соблюдения процедуры его надлежащего оформления, принятия и официального опубликования (обнародования).
5. Муниципальные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и уставу муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 43) определяет систему муниципальных правовых актов, в которую входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

### **Подготовка проекта нормативного правового акта или статьи нормативного документа**

**Нормативный правовой акт** – это акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

<sup>9</sup> Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://minjust.ru/>

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное <u>учреждение высшего образования</u> <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	--

При подготовке проекта нормативного правового акта рекомендуется обращать внимание на следующее:

- употребляется ли один и тот же термин в данном нормативном правовом акте в одном и том же значении;
- имеют ли термины общепризнанное значение;
- обеспечено ли единство понятий и терминологии, используемых в нормативном правовом акте, с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном, областном законодательстве.

В тексте нормативного правового акта недопустимы случаи противоречий одного положения другому положению (внутренние противоречия), необоснованное повторение одних и тех же положений в различных частях акта.

Необходимо соблюдать логическую последовательность изложения текста нормативного правового акта. Текст нормативного правового акта должен быть точным и ясным. Недопустимо наличие в тексте норм, в которых отсутствует смысловая нагрузка, а также норм, которые могут иметь неоднозначное толкование. В тексте нормативного правового акта должны отсутствовать орфографические, пунктуационные ошибки.

Наименование нормативного правового акта отражает его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию нормативного правового акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать.

Пreamble (введение) - самостоятельная часть нормативного правового акта, которая определяет его цели и задачи, но не является обязательной.

Пreamble:

- не содержит самостоятельные нормативные предписания;
- не делится на статьи, пункты;
- не содержит ссылки на другие решения, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с принятием решения;
- не содержит определений понятий, терминов;
- не формулирует предмет регулирования решения;
- не нумеруется.

Пreamble предваряет текст нормативного правового акта. Структурные единицы нормативного правового акта не могут иметь preamble. Деление нормативного правового акта на структурные единицы упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, осуществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в нормативном материале.

Могут употребляться следующие структурные единицы по нисходящей: раздел; глава; статья, пункт.

Вводить структурную единицу «раздел», если в нормативном правовом акте нет глав, не следует.

Раздел:

- имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами;
- имеет наименование.

Обозначение и наименование раздела печатаются прописными буквами по центру страницы одно под другим.

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	---

#### **1.4. Правоприменительная деятельность**

**Правоприменительная деятельность** - это организационно-правовая форма государственной деятельности, направленная на реализацию правовых предписаний в жизнь. Это властная, организующая деятельность компетентных субъектов по реализации требований норм права путем конкретизации общих предписаний для индивидуального случая.

**Задачами правоприменительной деятельности являются:**

- выявление проблемных вопросов применения органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля, его подразделениями и территориальными органами обязательных требований;
- выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов правоприменительной практики и их реализация;
- выявление устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, подготовка и внесение предложений по их устранению;
- выявление избыточных контрольно-надзорных функций, подготовка и внесение предложений по их устранению;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства;
- выявление типичных нарушений обязательных требований и подготовка предложений по реализации профилактических мероприятий для их предупреждения.

Выделяют три основные стадии правоприменительной деятельности: установление фактических обстоятельств дела; установление юридической основы дела; вынесение решения по делу.

##### **1. Установление фактических обстоятельств дела.**

Эта стадия правоприменения имеет большое значение именно в силу того, что она является предварительной стадией. Среди фактических обстоятельств должны быть выделены значимые факты самого случая, события, к которому применяются юридические нормы. Факты являются юридически значимыми, если норма права связывает с ними возникновение, изменение или прекращение правоотношений, характер и размеры санкций. В юридической науке и практике они нередко называются главным фактом (или фактом, подлежащим доказыванию).

Установление фактических обстоятельств дела осуществляется с помощью доказательств. Доказательства - данные (сведения) о фактических обстоятельствах. Доказательствами являются именно сведения о фактах, информация о них, а не логические аргументы, доводы в споре. Причем понятие доказательства охватывает и сами факты, т.е. доказательственные факты, и источники сведений о доказательственных фактах - документы, акты, свидетельские показания.

Установление фактических обстоятельств дела происходит путем доказывания. Это уже логическая деятельность по установлению и предоставлению доказательств, участию в их исследовании и оценке в результате логической деятельности с помощью доказательств воспроизводится тот или иной фрагмент действительности, осуществления реконструкции обстоятельств, необходимая в соответствии с требованием объективной истины для применения права.

##### **2. Установление юридической основы дела.**

Деятельность правоприменительных органов по установлению юридической основы дела предполагает:

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	---

- а) выбор нормы, подлежащей применению;
- б) проверку правильности текста акта, в котором содержится выбранная норма;
- в) проверку подлинности самой нормы и ее действия во времени, пространстве и кругу лиц;
- г) уяснения смысла и содержания нормы.

Выбор правовой нормы для решения дела осуществляется после того, как установлен юридический характер рассматриваемых обстоятельств. Прежде всего, определяется отрасль права, регулирующая подобные отношения, затем устанавливается вид отраслевого юридического института, охватывающего подобные случаи, а затем уже выбирается конкретная норма, предусматривающая данный жизненный случай. Выбрав правовую норму необходимо удостовериться в подлинности текста правового акта, содержащего норму. Делается это на основе текста официального издания нормативного акта. Здесь же выясняется, не внесены ли изменения в нормативный акт, саму норму, нет ли акта толкования относящегося к применительной норме. Затем необходимо произвести «критику» правовой нормы - тщательно, всесторонне, с разумной придирчивостью проверить возможность применения юридических норм к данному случаю. Такая «критика» подразделяется на «высшую» и «низшую». «Высшая» критика относится к самому закону, иному акту. Выясняется, правомерен ли сам закон, не противоречит ли он закону с более высокой юридической силой, не приостановлено ли его действие, распространяется ли его действие на время возникновения регулируемых правоотношений, данную территорию и данных лиц. «Низшая критика» касается только законодательного текста, словесно-документального изложения юридических норм, когда должны быть устраниены погрешности, допущенные при напечатании (перепечатывании) текста, т.е. погрешности полиграфического или машинописного характера.

На протяжении всей стадии происходит правовая квалификация – юридическая оценка всей совокупности фактических обстоятельств дела путем отнесения данного случая к определенной юридической норме. Суть ее состоит в том, что решается вопрос, распространяется ли применяемая норма права на данный случай, подпадает ли этот случай под ее действие. На первых стадиях применения закона происходит предварительная правовая квалификация, в результате которой определяется круг обстоятельств, в отношении которых осуществляется применение закона (предмет доказывания). Окончательная правовая квалификация фактов осуществляется при решении юридического дела, когда формулируется итоговый вывод о юридических нормах, под которые подпадает данный случай и которые положены в основу решения.

На последнем этапе данной стадии правоприменительного процесса необходимо уяснить смысл и содержание нормы, или иначе произвести толкование нормы права.

### 3. Вынесение решения по делу.

Решение юридического дела – это завершающая фаза, итог применения права. С формально-логической стороны оно представляет собой умозаключение, в котором конкретные факты подводятся под норму права. При этом суд, иной правоприменительный орган в силу властно-государственных правомочий распространяет общие правила, содержащиеся в законе, на своеобразные жизненные обстоятельства, осуществляя «привязку» юридических норм к данным обстоятельствам и говорит на основе всего этого своего «властное слово». Результат решения юридического дела – индивидуальное государственно-властное веление, предписание, облекаемое в документальную форму, в форму акта-документа – приговора, решения, определения, заключения и т.д. Среди актов применения права следует различать: основной акт, в котором выражено решение

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное <u>учреждение высшего образования</u> <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	--

юридического дела в целом, и вспомогательные акты, совершаемые при установлении фактических обстоятельств дела, в ходе судебного процесса, на иных стадиях.

Цель обучающегося ознакомиться с юридической государственно-властной деятельностью субъектов государственных учреждений (суд, прокуратура, органы местного самоуправления и других негосударственные организации) по разрешению отдельных юридических дел, взятая в единстве с правовым правоприменительным опытом.

Для достижения поставленной цели обучающемуся необходимо решить следующие задачи:

1. Изучить правоприменение, как определенную разновидность юридической практики.

2. Исследовать применение права как разновидность правореализующей практики.

3. Рассмотреть правоприменение государственно-властной деятельностью субъектов правоприменительной практики (решающих органов) государственных учреждений (суд, прокуратура, органы местного самоуправления и других негосударственные организации).

4. Ознакомится с властным характером правоприменительных действий и решений в виде их обязательности и обеспеченности разнообразными средствами и методами, в том числе и мерами государственного воздействия.

5. Изучить решения отдельных юридических дел путем вынесения компетентными субъектами обязательных для конкретных адресатов индивидуальных предписаний в виде юридических решений в официальные правоприменительные акты-документы.

7. Проанализировать процедурные вопросы деятельности ее субъектов и участников в виде стадий, производства, режимов, что является одной из основных юридических гарантий защиты прав и свобод, исполнения юридических обязанностей и привлечения конкретных субъектов к юридической ответственности.

## **1.5. Правоохранительная деятельность**

Правоохранительная деятельность – вид государственной деятельности, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путём применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

Признаки правоохранительной деятельности:

1) реализуется в определенном порядке, установленном законом: контроль за соблюдением прав и свобод граждан и организаций, предупреждение, пресечение и выявление нарушений этих прав, принятие мер к устранению нарушений и их последствий, применение к виновным мер воздействия;

2) осуществляется лишь с помощью применения юридических мер воздействия. К ним принято относить меры государственного принуждения и взыскания, регламентируемые законом;

3) установленный законом исчерпывающий характер применяемых в процессе ее осуществления юридических мер воздействия, которые должны строго соответствовать предписаниям закона;

4) реализуется в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур;

	<p>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет» Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся</p>
--	--

5) ее реализация возлагается прежде всего на специально уполномоченные органы – правоохранительные органы, наделенные властными полномочиями, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государства;

6) обязательность решений и действий правоохранительных органов, их должностных лиц, принятых в пределах их компетенции и в соответствии с законом, для граждан, органов и организаций, которым они адресованы; возможность беспрепятственно обжаловать эти решения в установленном законом порядке, а также установленная законом ответственность должностных лиц правоохранительных органов за вред, причиненный гражданам или организациям своими неправомерными действиями, и компенсация причиненного ущерба.

Главная цель правоохранительной деятельности – пресечение правонарушений, поиск и наказание правонарушителей.

Задачами правоохранительной деятельности являются:

- 1) охрана прав и свобод человека, прав и законных интересов организаций;
- 2) обеспечение безопасности общества и государства;
- 3) разрешение споров о праве (юридических конфликтов);
- 4) предупреждение и пресечение правонарушений, применение мер государственного принуждения к лицам, виновным в их совершении.

Важнейшее предназначение правоохранительной деятельности – обеспечение в демократическом обществе режима законности, под которой понимается неукоснительное соблюдение и исполнение всех юридических норм, прежде всего тех, которые содержатся в законах, всех правовых предписаний гражданами, их объединениями, должностными лицами, государственными органами.

Результатом действия режима законности является правопорядок – общественный порядок, основанный на праве и сложившийся в результате осуществления и принципов законности.

Выделяют следующие правоохранительные функции: конституционный контроль, осуществление правосудия, расследование преступлений, исполнение судебных решений, оперативно-розыскная деятельность, административная деятельность, прокурорский надзор.

## 2. ПОДГОТОВКА К ПРОМЕЖУТОЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

### 2.1. Работа с информационно-справочными системами

В процессе прохождения практической подготовки очень важно использовать электронный контент, это позволяет обучающимся получать наиболее объективную информацию по рассматриваемому вопросу. Информационные технологии способствуют освоению материала, помогают найти необходимую информацию, а также способствуют в подготовке к различным формам контроля.

Умение и навыки обучающихся использовать различные автоматизированные информационные системы, в том числе системы органов государственной власти и различные правовые системы (Консультант плюс; Кадис; Гарант и др.) должно постоянно развиваться и совершенствоваться.

 <b>САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ</b>	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования <b>«Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»</b> Методические рекомендации по организации самостоятельной работы обучающихся
--	---

## 2.2. Дневник практики

Дневник практики – это документ, характеризующий работу обучающегося и его участие в проведении различных видов работ, отражающих виды профессиональной юридической деятельности. Заполняется на каждую дату с учетом видов выполняемых работ. По окончании практики дневник заверяется подписью руководителя практики от организации и печатью. Преподаватель оценивает практическую деятельность обучающегося на основе содержания дневника практики. Дневник практики является обязательным документом, подтверждающим прохождение практической подготовки обучающегося. Форма дневника практики представлена в рабочей программе.

## 2.3. Подготовка отчета по практике

Отчет по практике – это итоговый документ, который содержит индивидуальное задание, а также сведения о выполнении определенных видов профессиональной деятельности.

Отчет является обязательным документом, подтверждающим прохождение практической подготовки обучающегося. Для подготовки отчета необходимо собрать, обработать и структурировать материал, определить его достаточность и достоверность. Отчет должен быть оформлен в соответствии с требованиями, которые определены в рабочей программе практики. К отчету прикладываются оригиналы или копии подготовленных документов в процессе прохождения практики. По окончании практики отчет заверяется подписью руководителя практики от организации и печатью. Форма отчета по практике представлена в рабочей программе.

## 2.4. Защита отчета по практике

Защита отчета по практике состоит в выступлении обучающегося, в ходе которого анализируется практическая его деятельность в период прохождения практики и основные ее результаты. Экспертная оценка результатов освоения компетенций производится руководителем практики от университета с учетом оценки руководителя практики от организации.

Аттестация каждого обучающегося по итогам практики осуществляется при сдаче и защите отчетной документации на основе решения обучающимся ее задач, характеристики о качестве выполненной им работы и приобретенных знаниях, умениях и навыках.

К защите практики допускаются обучающиеся, своевременно и в полном объеме выполнившие программу практики и в сроки, представившие всю отчетную документацию.

Формой промежуточной аттестации всех видов и типов практик является зачет с оценкой («отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно»).

Обучающиеся, не выполнившие программу практики без уважительной причины, считаются имеющими академическую задолженность.