

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

С.А. ОСЕТРОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция

САМАРА
Издательство Самарского университета
2018

УДК 347(075)
ББК 67.400.6я7
О-728

Рецензенты: доц. П. В. К о п т е в;
канд. юрид. наук, доц. Е. С. К р ю к о в а

Осетров, Сергей Анатольевич

О-728 Конституционные основы организации юридической службы в органах публичной власти: учеб. пособие / *С.А. Осетров*. – Самара: Изд-во Самарского университета, 2018. – 92 с.

ISBN 978-5-7883-1207-1

В учебном пособии приведены цели и задачи изучения дисциплины, методические рекомендации студентам по усвоению дисциплины, программа лекционного курса, нормативно-правовые акты, список основной и дополнительной литературы, планы семинарских занятий, практические задания разного характера, образцы процессуальных документов по курсу «Конституционные основы организации юридической службы в органах публичной власти». Пособие подготовлено с учетом положений действующего законодательства Российской Федерации и Самарской области, а также с учетом материалов судебной практики.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция.

Подготовлено на кафедре государственного и административного права.

УДК 347(075)
ББК 67.400.6я7

ISBN 978-5-7883-1207-1

© Самарский университет, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Правовой статус органа публичной власти.....	4
Глава 2. Юридическая служба органа публичной власти.....	17
Глава 3. Правотворческая деятельность в органе публичной власти.	32
Глава 4. Правовая экспертиза действий и решений органа публичной власти.	50
Глава 5. Договорная работа в органе публичной власти.	63
Входное тестирование	74
Библиографический список	79
ПРИЛОЖЕНИЕ	84

Глава 1.

Правовой статус органа публичной власти

Публичная власть в Российской Федерации включает в себя две ее разновидности – государственную власть и местное самоуправление. Обе эти разновидности публичной власти реализуются через собственные механизмы, основу которых составляют органы государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, осуществление публичной власти в демократически организованном обществе предполагает использование различных институтов непосредственной (прямой) демократии. Вместе с тем, предметом данного учебного пособия является анализ функционирования органов публичной власти, составляющих целостные системы на уровне государственной власти и местного самоуправления.

Под органом государственной власти (местного самоуправления) понимается организационно обособленная и самостоятельная часть властного аппарата, которая создается и действует от имени государства (муниципального образования), действует на основе законов и других нормативно-правовых актов, учреждается для выполнения определенных задач и функций государственной власти (местного самоуправления), обладает государственно-властными (муниципально-властными) полномочиями, то есть ее решения (акты) принимаются от **имени государства** (муниципального образования), носят общеобязательный характер; соответствующие органы имеют собственную структуру, осуществляют свои полномочия в установленном порядке¹. Кроме того, следует иметь в виду, что обязательным признаком органа публичной власти является его субъектный состав – это граждане Российской Федерации. Исключение может быть предусмотрено международным договором, как правило на взаимной основе.

¹ См.: Кудинов В.В. К вопросу о полномочиях Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 11. – С. 15–18.

Необходимо отметить, что органы публичной власти с точки зрения их структуры подразделяются на коллегиальные и единоличные. К числу единоличных органов публичной власти относятся, в том числе Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Будучи единоличными государственными органами, Президент России и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одновременно выступают и в качестве должностных лиц.

Для рассмотрения правового статуса органа публичной власти целесообразно рассмотреть отдельные составляющие данного статуса. Ядром правового статуса органа публичной власти выступает **конституционно-правовой статус органа публичной власти**, который находит свое развитие в специальных отраслевых правовых нормах.

Конституционно-правовой статус органа власти составляет совокупность его прав и обязанностей, характеризующих его правовое положение в системе разделения властей, закрепленных нормами конституционного права².

В соответствии со статьёй 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной власти образуются народом, ответственны перед ним и уполномочены осуществлять государственную власть от имени и в интересах народа. Для органов законодательной власти характерно сочетание законодательного и представительного начал при осуществлении полномочий. Представительное начало проявляется в механизме формирования и одной из целей их деятельности – представление интересов населения. Органы законодательной власти различных уровней не образуют единой системы.

Органом законодательной (представительной) власти на федеральном уровне является Федеральное Собрание Российской Федерации. В Самарской области органом законодательной власти является Самарская Губернская Дума, статус которой определен главой 9 Устава Самарской области³.

² См.: там же. – С. 15–18.

³ Волжская коммуна. – 2006. – 20 декабря.

Статус Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее время определяется, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации, глава 5 которой посвящена статусу Федерального Собрания Российской Федерации. Специального законодательного акта, регламентирующего статус Федерального Собрания Российской Федерации, не принято. Однако порядок формирования Федерального Собрания Российской Федерации определяется в настоящее время Федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ и Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁵.

Что касается конституционно-правового статуса региональных органов законодательной власти, то их статус помимо Конституции России определен на федеральном уровне Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶, а также региональными нормативными актами. В частности статус Самарской Губернской Думы определен Уставом Самарской области и Законом Самарской области «О Самарской Губернской Думе»⁷.

Конституционно-правовой статус представительных органов муниципальных образований наряду с Конституцией России определяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ и муниципальными нормативными правовыми актами, в числе которых, в первую очередь, уставы муниципальных образований.

Органы исполнительной власти осуществляют особый вид государственно-властной деятельности – исполнительно-

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50. – Ст. 6952.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁷ Волжская коммуна. – 2007. – 15 мая.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 40. – Ст. 3822.

распорядительную. Особенностью системы исполнительной власти является то, что в их деятельности преобладает принцип единоначалия в сочетании с коллегиальностью. Распорядительный характер деятельности означает, что органы исполнительной власти организуют исполнение актов законодательной власти. На федеральном уровне к органам исполнительной власти относится Правительство Российской Федерации, министерства, службы и агентства.

Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти определен Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»⁹.

Одной из особенностей функционирования федеральных органов исполнительной власти выступает то обстоятельство, что согласно статье 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» именно Президент России руководит деятельностью тех федеральных органов исполнительной власти, которые ведают вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск Национальной гвардии Российской Федерации.

Статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Одной из важных особенностей статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выступает то, что в пределах ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (статья 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

Что касается Самарской области, то органами исполнительной власти Самарской области в соответствии с Уставом Самарской области выступают Губернатор Самарской области, который в соответствии со статьёй 63 Устава Самарской области является высшим должностным лицом Самарской области, возглавляющим Правительство Самарской области. К органам исполнительной власти Самарской области также относится Правительство Самарской области, министерства Самарской области и иные органы исполнительной власти Самарской области (статьи 82, 87 Устава Самарской области). Системным образом статус органов исполнительной власти Самарской области урегулирован Законом Самарской области «О Правительстве Самарской области»¹⁰, в котором содержится перечень министерств Самарской области. Перечень иных органов исполнительной власти Самарской области определен постановлением Губернатора Самарской области «Об определении перечня органов исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области»¹¹.

Одной из особенностей функционирования региональной системы органов исполнительной власти является статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В данном случае возможны два варианта – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может входить либо не входить в состав высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Применительно к Самарской области Губернатор Самарской области не входит в состав Правительства Самарской области, хотя и возглавляет его, что установлено статьями 1 и 2 Закона Самарской области «О Правительстве Самарской области». Такая модель организации исполнительной власти в настоящее время предусмотрена в ряде иных субъектов Российской Федерации.

Органы судебной власти реализуют специфический вид государственно-властной деятельности – правосудие. Судебная власть осуществляется посредством особых процессуальных форм – конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

¹⁰ Волжская коммуна. – 2011. – 1 октября.

¹¹ Волжская коммуна. – 2009. – 4 марта.

Система органов судебной власти установлена Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹², Федеральным конституционным законом «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»¹³, Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах Российской Федерации»¹⁴.

Исходя из принципа федерализма судебная система Российской Федерации в соответствии со статьёй 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» включает в себя систему федеральных судов, а также суды субъектов Российской Федерации, к которым относятся конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи.

Вместе с тем система разделения властей не исчерпывает все возможные виды государственных органов, функционирующих в Российской Федерации. К числу государственных органов, не относящихся к органам государственной власти относятся, в том числе:

- Прокуратура Российской Федерации;
- Следственный комитет Российской Федерации;
- Центральный Банк Российской Федерации;
- Счетная палата Российской Федерации;
- система избирательных комиссий;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации;
- иные государственные органы, не осуществляющие одну из трех видов государственной власти и выполняющие самостоятельные функции в системе государственного управления.

В отдельную группу государственных органов, не осуществляющих государственную власть, можно выделить органы, которые обеспечивают деятельность иных органов государственной

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.

власти и должностных лиц. В данном случае в качестве примера можно привести Администрацию Президента Российской Федерации, являющуюся федеральным государственным органом. К числу соответствующих органов на региональном уровне можно отнести Администрацию Губернатора Самарской области, которая имеет статус государственного органа Самарской области.

Вопрос о статусе конкретного государственного органа не носит исключительно теоретический характер, а имеет серьезное правовое значение с точки зрения полномочий данного органа. В частности Самарский областной суд решением от 24.10.2006 признавал незаконным ряд полномочий аппарата Правительства Самарской области ввиду того, что соответствующие полномочия относились к полномочиям органов исполнительной власти (вопросы международного сотрудничества, защиты государственной тайны, реализации административной реформы в органах исполнительной власти), в то время как соответствующий орган имел статус государственного органа.

Наряду с конституционно-правовым статусом органа публичной власти можно также выделить и рассмотреть **административно-правовой статус органа публичной власти**, основывающийся на функциях и задачах деятельности соответствующего органа публичной власти.

В частности на федеральном уровне органы исполнительной власти в результате проведенной административной реформы подразделены на следующие группы:

- министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Данное деление установлено Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁵, в соответствии с которым министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства России министр);

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности (федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы); федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору (агентство возглавляет руководитель (директор)).

На уровне Самарской области такое разграничение не предусматривается, хотя, полагаем, что с точки зрения административно-правового статуса органы исполнительной власти Самарской области возможно подразделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции. Органом общей компетенции является Правительство Самарской области, перечень полномочий которого носит открытый характер. Все остальные органы исполнительной власти Самарской области – органы специальной компетенции. Закрепление функций и задач органов исполнительной власти Самарской области осуществляется Законом Самарской области «О Правительстве Самарской области» и утверждаемыми в соответствии с ним Правительством Самарской области положениями о соответствующих органах исполнительной власти.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти также может быть исследован в рамках тех административных правоотношений, субъектами которых выступают органы исполнительной власти. Например, правоотношения в сфере предоставления каких-либо государственных услуг (муниципальных услуг), выполнения государственных функций (муниципальных функций).

Одним из элементов административно-правового статуса является **статус органа власти в бюджетных отношениях**, если орган власти является участником бюджетных отношений.

В соответствии со статьёй 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁶ органы публичной власти могут наделяться особым статусом в системе бюджетных отношений – главный распорядитель бюджетных средств. Под главным распорядителем бюджетных средств понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры, здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющее право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

Наряду с этим Бюджетным кодексом Российской Федерации также предусматривается, что органы публичной власти выполняют функции главных администраторов (администраторов) доходов бюджета.

В соответствии со статьёй 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления являются участниками бюджетного процесса.

Важно отметить при этом, что участниками бюджетного процесса органы публичной власти могут выступать в нескольких аспектах.

С одной стороны, как структуры, наделенные теми или иными полномочиями по регулированию бюджетных отношений, а, с другой стороны, как распорядители бюджетных средств и администраторы доходов бюджета.

К бюджетным полномочиям органов исполнительной власти в соответствии со статьи 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации относится составление проектов бюджетов, внесение его на рассмотрение представительных органов публичной власти, разработка и утверждение методик распределения и порядков предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечение исполнения бюджета и составления бюджетной отчетности, обеспечение управления государственным (муниципальным) долгом.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

Особый статус имеют финансовые органы, которые функционируют на всех уровнях публичной власти, органы государственного (муниципального) финансового контроля.

Органы публичной власти в качестве главных распорядителей бюджетных средств в соответствии со статьёй 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

- обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств;

- формируют перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств;

- ведут реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

- осуществляют планирование расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований;

- составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств;

- формируют и утверждают государственные и муниципальные задания;

- обеспечивают соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении;

- отвечают по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств.

В соответствии со статьёй 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации к полномочиям главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета относится осуществление внутреннего финансового контроля.

Одной из особенностей правового положения органов публичной власти в бюджетных правоотношениях выступает то, что в соответствии с частью 11 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации положения, регламентирующие статус казенных учреждений, распространяются на органы публичной власти с учетом положений бюджетного законодательства.

Практически это означает, что органы публичной власти наделяются правами юридического лица и регистрируются в качестве казенных учреждений. В то же время, участвуя в гражданском обороте в соответствующем качестве правоспособность органов публичной власти носит ограниченный характер - в пределах ограничений, предусмотренных действующим законодательством.

В качестве примера соответствующих ограничений можно привести положения части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»¹⁷, устанавливающих запрет на совмещение функций органов публичной власти и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Специфика и содержание административно-правового статуса органа публичной власти может быть раскрыта и в других административных правоотношениях, участником которых является орган публичной власти.

Достаточно значимой сферой выступает **статус органа публичной власти в системе предоставления государственных и муниципальных услуг.**

Порядок предоставления государственных и муниципальных услуг регламентирован Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁸.

В соответствии со статьёй 2 указанного законодательного акта под государственной (муниципальной) услугой понимается деятельность по реализации функций соответствующего органа публичной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами. Порядок предоставления государственных услуг определяется соответствующими административными регламентами.

В соответствии со статьёй 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31. – Ст. 3434.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

- правомерность предоставления услуг;
- заявительный порядок обращения за предоставлением услуг;
- правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг
- открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги и органов, предоставляющих муниципальные услуги
- доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных действующим законодательством, по выбору заявителя.

Важно отметить, что в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг заявители приобретают право на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных (муниципальных) услуг. Статьей 11.2 указанного закона определен сокращенный срок в пятнадцать рабочих дней на рассмотрение жалоб на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Рассматривая отдельные элементы административно-правового статуса органа публичной власти в системе предоставления государственных и муниципальных услуг, стоит отметить, что в рамках административной реформы деятельность органов публичной власти в целом подразделяется на два значимых блока – оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение государственных (муниципальных) функций. При этом выполнение функций также подлежит урегулированию соответствующими административными регламентами. Отличие выполнения государственных и муниципальных функций состоит в том, что функции выполняются органами не по заявлению граждан, а по собственной инициативе. К соответствующим функциям в частности относятся контрольные функции.

Содержание административно-правового статуса органа публичной власти, конечно, не исчерпывается вышеприведенными

сферами административно-правовых отношений. Это наиболее объемная и динамичная часть правового статуса, охватывающая наибольшую долю осуществляемой органом публичной власти деятельности.

Наряду с этим, полноценный анализ статуса органа публичной власти невозможен без рассмотрения **гражданско-правового статуса органа публичной власти**. Данный статус органа публичной власти раскрывается в аспекте участия органа публичной власти в гражданском обороте.

Для участия в гражданском обороте органы публичной власти регистрируются в качестве юридических лиц (казенных учреждений).

Необходимо отметить, что органы публичной власти в силу их особого статуса нередко называют юридическими лицами публичного права.

Юридические лица публичного права в отличие от юридических лиц частного права имеют следующие особенности:

- иная социальная сущность, иные цели и задачи – юридическое лицо публичного права создается и действует не в частных, а в общественных интересах;

- иная юридическая сущность лиц публичного права – основы их правового статуса определяются не частным, а публичным правом, что не исключает их участия в гражданско-правовых сделках;

- иные связи с публичной властью – юридические лица публичного права либо осуществляют власть либо участвуют в ее осуществлении;

- иные формы создания, ликвидации, реорганизации юридических лиц (по решению органов публичной власти, в силу требований закона);

- особое положение имущества (имущество во многих случаях находится в пользовании);

- иной порядок регистрации;

- не общая, а специальная правоспособность.

Глава 2.

Юридическая служба органа публичной власти

Нормативная регламентация задач юридической службы на общегосударственном уровне ведет начало от постановления Совета министров СССР от 22.06.1972 № 467 «Об утверждении общего положения о юридическом отделе (бюро), главном (старшем) юрисконсульте, юрисконсульте министерства, ведомства, исполнительного комитета совета депутатов трудящихся, предприятия, организации, учреждения»¹⁹. Соответствующим Положением детально регламентировались задачи юридического отдела, в числе которых укрепление социалистической законности, борьба с бесхозяйственностью, улучшение экономических показателей работы предприятия, организации, учреждения, обеспечение правовыми средствами охраны социалистической собственности, повышения качества выпускаемой продукции, защита прав и законных интересов предприятий и учреждений, пропаганда советского законодательства.

Пунктом 6 вышеуказанного положения подтверждается значимая роль юридической службы в структуре органа власти, выражающаяся в подчинении данной структуры непосредственно руководителю министерства (ведомства) или по его решению одному из заместителей руководителя.

Пунктом 12 соответствующего положения определено, что должностное лицо юридической службы несет ответственность за соответствие действующему законодательству визируемых им проектов приказов, инструкций, положений, постановлений, решений, распоряжений и других документов правового характера.

В дальнейшем статус юридических служб был определен Указом Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» от

¹⁹ Свод законов СССР. – Т. 10. – С. 123.

08.05.2001 № 528²⁰, которым руководителям органов государственной власти было рекомендовано обеспечить формирование юридических служб в качестве самостоятельных подразделений, подчиняющихся непосредственно их руководителям. Данным Указом Президента России Правительству России было рекомендовано утвердить типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.04.2002 № 207 «Об утверждении типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти»²¹ регламентирован порядок работы юридической службы органа публичной власти. Таким образом, Типовое положение о юридической службе в настоящее время установлено для федеральных органов исполнительной власти, однако оно в целом может быть использовано в качестве образца для утверждения положения о юридической службе различных органов публичной власти.

Пунктом 1 указанного Типового Положения предусмотрено, что юридическая служба федерального органа исполнительной власти создана для правового обеспечения его деятельности.

В общем к числу основных задач юридической службы отнесено правовое обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществление работы, связанной с совершенствованием законодательства Российской Федерации, а также улучшение качества проектов нормативных правовых актов.

Данным положением также подтверждена значимость данного подразделения - руководитель юридической службы должен подчиняться непосредственно руководителю федерального органа исполнительной власти (пункт 4 Типового Положения), а руководитель юридической службы должен иметь высшее юридическое образование.

Если обратить внимание на пункт 6 Типового Положения, то из него следует, что важнейшая функциональная задача юридической службы заключается в непосредственной разработке и экспертизе

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 20. – Ст. 2000.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 14. – Ст. 1307.

правовых актов, обеспечении законности принимаемых нормативных актов, а также в дальнейшем анализе правоприменительной практики, складывающейся на основе принимаемых решений, и выработке предложений по совершенствованию законодательства и, соответственно, правоприменительной практики.

Обеспечение правотворческой работы любого органа публичной власти является одной из его доминирующих функций, что обусловлено спецификой принимаемых органом публичной власти решений. Решения органа публичной власти принимаются в форме правовых актов.

При этом особая роль юридической службы органа публичной власти основывается на том, что именно к задачам юридической службы относится обеспечение законности всех принимаемых органов власти решений.

Однако подобная роль юридической службы органа власти предполагает и ответственность за обеспечение законности принимаемых решений. Согласно пункту 9 Типового Положения руководитель (начальник) и другие сотрудники юридической службы несут ответственность за соответствие визируемых ими проектов нормативных актов законодательству Российской Федерации. Более того, руководитель (начальник) юридической службы, обнаруживший нарушение законности в работе федерального органа исполнительной власти, обязан доложить об этом руководителю федерального органа исполнительной власти.

Одновременно с этим конкретный перечень задач юридического подразделения органа публичной власти определяется утверждаемым руководителем соответствующего органа положением о юридической службе. При этом задачи юридической службы производны от статуса, задач и функций того органа публичной власти, для обеспечения деятельности которого создается конкретное правовое подразделение.

Конкретные функциональные обязанности работника юридической службы органа публичной власти подлежат определению должностным регламентом (должностной инструкцией) по соответствующей должности государственной службы (муниципальной службы). Замещение должностей в органах публичной власти предполагает осуществление деятельности в строгом соответствии с должностными регламентами или должностными инструкциями.

Так, в соответствии со статьей 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²² профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющемся составной частью административного регламента государственного органа.

В соответствии с указанной статьёй в должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования для замещения должности гражданской службы;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

²² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Частью 3 статьи 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В соответствии с частью 4 статьи 47 указанного Федерального закона результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

При этом примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

До настоящего времени специализированного органа по управлению государственной гражданской службой не создано и функции выполняются либо непосредственно тем органом, в котором проходят государственную гражданскую службу конкретные служащие, либо иные органы, выполняющие отдельные функции органа по управлению государственной гражданской службой.

В Самарской области, к примеру, соответствующий типовой должностной регламент утвержден приказом Администрации Губернатора Самарской области от 18.11.2016 № 38-па «Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего Самарской области»²³.

Что касается муниципальной службы и осуществления служебной деятельности в органах местного самоуправления, то в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации»²⁴ используется понятие должностной инструкции, однако обязательных

²³ Волжская коммуна. – 2016. – 29 ноября.

²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

требований к ее содержанию не определено. Полагаем, что при организации юридической службы органа местного самоуправления при подготовке должностных инструкций сотрудников также возможно руководствоваться требованиями, определенными для должностного регламента гражданского служащего.

Необходимо подчеркнуть важность качественной подготовки должностных регламентов (должностных инструкций) работников юридических служб, поскольку должностные регламенты (должностные инструкции) являются эффективным инструментом управления правовыми рисками при подготовке и реализации любых действий и решений в органе публичной власти. В этом плане регламенты (инструкции) позволяют распределить ответственность должностных лиц за принимаемые решения (действия) и обеспечить внедрение критериев результативности в работе юридической службы, позволяющих проводить объективную и грамотную кадровую политику. С другой стороны, должностные регламенты (должностные инструкции) с точки зрения каждого конкретного работника юридической службы также выступают своеобразным «гарантийным» инструментом, поскольку четко очерчивают сферу его должностных обязанностей, за пределами которой специалист юридической службы не несет ответственности как должностное лицо.

Что касается конкретных функциональных обязанностей должностных лиц юридических служб, то конкретные функциональные обязанности работника юридической службы зависят, прежде всего, от предметов ведения и полномочий органа публичной власти, в котором осуществляется служебная деятельность.

Отдельное внимание также следует уделить требованиям к замещению должностей в органе публичной власти.

Так, требования к замещению должностей государственной гражданской службы зафиксированы в статье 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В числе соответствующих требований – соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а

также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя – к специальности, направлению подготовки.

Данные требования установлены в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Так, для замещения должностей гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры.

Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования.

В соответствии с частью 6 статьи 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» квалификационные требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должности федеральной государственной гражданской службы, устанавливается указом Президента Российской Федерации, а для замещения должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации – законом субъекта Российской Федерации.

Например, соответствующий Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»²⁵ установил, в частности, следующие квалификационные требования для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы:

- для замещения высших должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее шести лет стажа

²⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 4. – Ст. 640.

государственной гражданской службы или не менее семи лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;

- для главных должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;

- для ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее 2 лет стажа государственной гражданской службы или не менее 4 стажа работы по специальности, направлению подготовки;

- для старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы – без предъявления требований к стажу.

Таким образом, на федеральном уровне выстроена последовательная система требований для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы.

Данным нормативным актом Президента России также установлен ряд исключений при предъявлении соответствующих требований.

Так, для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение 3 лет со дня выдачи диплома, устанавливаются квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения ведущих должностей – не менее одного года стажа государственной гражданской службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки.

В дополнение к этому, рассматриваемым Указом Президента России предусмотрено, что, если должностным регламентом по конкретной должности федеральной государственной гражданской службы предусмотрено квалификационное требование к специальности, направлению подготовки, то при исчислении стажа работы по специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, в указанный стаж включаются периоды работы по соответствующей специальности, этому направлению подготовки только после получения гражданином документа об образовании и (или) о квалификации по соответствующим специальностям, направлениям подготовки.

На региональном уровне квалификационные требования установлены статьёй 5 Закона Самарской области «О государственной гражданской службе Самарской области»²⁶. Региональным законом установлены менее строгие требования по стажу к замещению должностей государственной гражданской службы, а также соответствующие требования по стажу предусмотрены только для замещения высших и главных групп должностей.

К иным квалификационным требованиям, предъявляемым при замещении должностей государственной гражданской службы, относятся требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Так, частью 7 статьи 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что требования к знаниям и умениям устанавливаются в должностном регламенте в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Должностным регламентом могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности государственной гражданской службы.

Во многом аналогичные требования предусмотрены и для замещения должностей муниципальной службы.

Необходимо отметить, что соответствующие особенности квалификационных требований к замещению должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы установлены сравнительно недавно (Федеральным законом от 30.06.2016 № 224-ФЗ²⁷).

В числе ключевых новшеств – требования к уровню образования, поскольку ранее разграничения по уровню профессионального образования (применительно к высшему образованию) не проводилось. В соответствии с переходными положениями Федерального закона от 30.06.2016 № 224-ФЗ данные требования не распространяются на гражданских служащих, замещающих соответствующие должности на момент вступления в силу указанного Федерального закона.

²⁶ Волжская коммуна. – 2005. – 7 апреля.

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27. – Ст. 4157.

Кроме того, новацией является и право представителя нанимателя устанавливать требования к специальности, направлению подготовки. Если ранее в числе соответствующих требований было исключительно наличие высшего образования, то с внесением соответствующих изменений представитель нанимателя получил возможность самостоятельно определять – какую специальность, направление подготовки должен иметь претендент на конкретную должность.

Пока данное право со стороны органов власти реализуется не столь активно, однако применительно к юридической службе данные требования наиболее очевидны. В частности наличие высшего юридического образования является необходимым условием судебного представительства в рамках административного судопроизводства (статья 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Хотя наличие юридического образования вероятно будет устанавливаться в числе квалификационных требований и к широкому спектру иных должностей в сфере государственной гражданской и муниципальной службы, где сфера государственного управления строго нормативно регламентирована.

В дополнение к этому новым требованием закона является и возможность установления на уровне должностного регламента требований к знаниям и навыкам гражданского служащего, необходимым для исполнения должностных обязанностей. В этом контексте в части 2 статьи 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержится ссылка на установление квалификационных требований в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности. В свою очередь частью 8 статьи 12 Федерального закона закреплено, что федеральным государственным органом по управлению государственной службой в целях оказания государственным органам методологической помощи формируется справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должности гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Таким образом, на федеральном уровне в настоящее время проводится политика унификации требований к знаниям и навыкам, предъявляемым к государственным гражданским и муниципальным служащим.

Органом, который утвердил соответствующие требования, выступает Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, которое разработало и разместило на своем официальном сайте Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1/spravoch_nik_kvalifikatcionnyh_trebovanij_17.04.2017.pdf).

Применительно к муниципальной службе установлены аналогичные подходы к квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы (статья 9 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Стандартизация требований для работников (не только для гражданских и муниципальных служащих) осуществляется и в рамках трудового законодательством, которым утверждено понятие профессиональных стандартов. В соответствии со статьёй 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации под профессиональным стандартом понимается характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

До настоящего времени профессиональный стандарт для юриста не утвержден.

В качестве одного из документов, в котором кратко определено содержание трудовой функции юриста можно привести приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 02.11.2015 № 832 «Об утверждении Справочника востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий, в том числе требующих среднего профессионального образования», в котором содержание трудовой функции юриста определено следующим образом:

«Разработка проектов документов правового характера. Методическое руководство правовой работой в организации, правовая помощь структурным подразделениям и общественным организациям в подготовке и оформлении различного рода правовых документов. Подготовка совместно с другими подразделениями организации материалов о хищениях, растратах, недостачах, выпуске недоброкачественной, нестандартной и некомплектной продукции, нарушении экологического законодательства и об иных правонарушениях для передачи их в арбитражный суд, следственные и судебные органы, учет и хранение находящихся в производстве и законченных исполнением судебных и арбитражных дел. Разработка и осуществление мероприятий по укреплению договорной, финансовой и трудовой дисциплины, обеспечению сохранности имущества организации».

Интересно отметить, что роль юридической службы в структуре органов власти постоянно подвергается оценке. Имеются попытки вывести юридические подразделения из состава государственных органов и вывести работающих в них должностных лиц из корпуса государственной гражданской и муниципальной службы. Такая практика была оценена судебными органами, которые пришли к следующим выводам по данному вопросу. В частности Верховный Суд Российской Федерации в определении от 25.05.2016 № 306-КГ16-1833, рассмотрев вопрос о передаче муниципальному учреждению функций органа местного самоуправления по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также по проведению анализа муниципальных нормативных правовых актов и их проектов и подготовке предложений по приведению действующих нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством пришел к следующим выводам. Во-первых, наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления (в частности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов) противоречит требованиям части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции». Во-вторых, Верховный Суд России также констатировал, что оказание услуг по правовому обеспечению деятельности органа местного самоуправления должно осуществляться в соответствии с требованиями Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных

нужд», а, следовательно, наделение обязанностями оказания данных услуг подведомственных учреждений через механизм формирования и доведения государственного задания непропорционально.

В то же время, несмотря на различные процессы, связанные с оценкой роли юридической службы, важно отметить, что роль юридической службы в органе публичной власти в последнее время возрастает за счет возложения дополнительных обязанностей, усложнения (бюрократизации) процессов управления. В частности только за последнее время работа юридических служб органов публичной власти была расширена в связи с возложением на юридическую службу органа публичной власти задач в сфере противодействия коррупции.

В частности это проявляется в обязательности участия представителей юридического (правового) подразделения в работе различного рода комиссий, рассматривающих вопросы, связанные с противодействием коррупции. Так, в соответствии с пунктом 8 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821²⁸, в состав соответствующей комиссии в обязательном порядке входят представители юридического (правового) подразделения. Аналогичные комиссии в обязательном порядке создаются и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Кроме того, на юридические подразделения также возлагаются задачи по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В частности в соответствии с пунктом 1.2. Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденного постановлением Правительства Самарской области от 22.12.2010 № 670²⁹, Губернатор Самарской области, Правительство Самарской области, министерства и иные органы исполнительной власти Самарской области проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных

²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

²⁹ Волжская коммуна. – 2010. – 24 декабря.

правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Таким образом, формат правовой экспертизы правовых актов в действующем законодательстве расширяется и включает в себя новые задачи, включая проведение антикоррупционной экспертизы.

Если обратиться к программным документам противодействия коррупции в системе публичной власти, то значительная доля задач в указанной сфере связана также с деятельностью юридических (правовых) подразделений органов публичной власти.

В частности в настоящее время в Самарской области действует Государственная программа Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014-2018 годы», утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 673³⁰. В числе мероприятий данной государственной программы указаны, в том числе:

- разработка актуальных изменений и дополнений в действующие областные и муниципальные нормативные акты в части приведения их в соответствии с требованиями действующего законодательства;
- совершенствование административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение принятия нормативных правовых актов Самарской области о ротации государственных гражданских служащих Самарской области;
- и ряд иных.

Существенным фактором оценки деятельности юридической службы является ее эффективность.

Формально-юридически критерии эффективности работы юридической (правовой) службы в органе публичной власти не установлены.

По общему правилу, показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в соответствии со статьёй 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подлежат включению в должностной регламент государственного гражданского служащего.

Примерный должностной регламент государственного гражданского служащего Самарской области, утвержденный приказом Администрации Губернатора Самарской области от

³⁰ Волжская коммуна. – 2013. – 28 ноября.

18.11.2016 № 38-па, разъясняет, что показатели эффективности и результативности указываются в должностном регламенте в соответствии с видом и областью профессиональной служебной деятельности, а также показателями результативности функционирования органов исполнительной власти, определяемыми в соответствии с постановлением Губернатора Самарской области от 14.05.2013 № 113 «О совершенствовании системы оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Самарской области, гражданских служащих Самарской области и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы Самарской области»³¹.

В тоже время сложность в данном случае заключается в том, что, как правило, показатели эффективности и результативности деятельности органов публичной власти носят отраслевой характер, в то время как деятельности юридической службы носит обеспечивающий характер и включение отраслевых показателей результативности в качестве показателей эффективности и результативности работы юридической службы было бы не в полной мере корректным.

В этой связи при определении соответствующих показателей эффективности и результативности работы юридической службы необходимо опираться прежде всего на вопросы правового обеспечения (сопровождения) управленческих процессов конкретного органа публичной власти, что может выражаться в количестве признанных недействительными правовых актов, действий и решений, принятых органом публичной власти, предъявленным органу власти правовых претензий по вопросам его деятельности.

³¹ Волжская коммуна. – 2013. – 16 мая.

Глава 3.

Правотворческая деятельность в органе публичной власти

Одним из важных направлений работы органа публичной власти выступает нормотворческая деятельность. Именно нормативные правовые акты составляют правовую основу функционирования системы публичной власти, обеспечивают регламентацию процессов управления. Значительная доля управленческих решений облекается в форму нормативных правовых актов.

Ведущую роль в подготовке нормативных правовых актов играет юридическая служба органа публичной власти. Учитывая, что нормативные правовые акты в процессе реализации затрагивают права и свободы неопределенного круга лиц, нормотворческая работа органов публичной власти, как правило, строго регламентирована и предполагает высокую степень ответственности за результаты соответствующей работы.

В качестве примера данного тезиса можно привести историю принятия названного в СМИ «Закона о монетизации льгот», повлекшего ряд протестных акций³².

Легального определения нормативного правового акта действующее федеральное законодательство не содержит, поэтому для понимания сущности нормативного правового акта будем руководствоваться доктринальными определениями.

В частности А.В. Малько рассматривает нормативный правовой акт как «правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы, то есть предписания общего характера и постоянного действия, рассчитанные на многократное применение...»³³.

³² «Законом о монетизации льгот» в СМИ назван Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.

³³ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М., 2004. – С. 290.

Л.А. Морозова под нормативным правовым актом понимает «акт правотворческих органов государства, который содержит нормы права, принимается в особом порядке, в конкретной письменной форме и состоит в отношениях соподчинения с другими актами»³⁴.

В то же время, несмотря на отсутствие легального определения, определенные подходы к детерминации нормативного правового акта выработаны в судебной практике. В частности пунктом 9 постановления пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»³⁵ предусмотрено, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Кроме того, определение нормативного правового акта содержится и в Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 № 88³⁶, в которых под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ³⁷, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

³⁴ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2002. – С. 196.

³⁵ Российская газета. – 2007. – 8 декабря.

³⁶ Российская газета. – 2007. – 24 мая.

³⁷ В практике и юридической литературе различают понятия правовой акт и документ. См.: Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие / Ю.А. Тихомиров, В.А. Котелевская. – М., 1999. – С. 20–22.

Правда, стоит отметить, что вышеприведенные признаки в значительной мере носят идеальный характер. Поэтому в судебной практике при оценке свойств нормативности того или иного акта (документа) стали применяться более широкие подходы. Весьма интересно в данном контексте постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-п «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Открытого акционерного общества «ГАЗПРОМ НЕФТЬ»³⁸. Соответствующий вопрос Конституционным Судом Российской Федерации рассмотрен в контексте возможности обжалования в судебном порядке документов, не обладающих формальными признаками нормативного акта, но обладающими характеристиками нормативности. В соответствующем постановлении обращается внимание на то, что по смыслу статей 15, 46, 118 Конституции Российской Федерации и с учетом того, что федеральным законодательством предусмотрена возможность рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вне связи с конкретным делом, в основе допустимости проверки в данной процедуре акта Федеральной налоговой службы как федерального органа исполнительной власти прежде всего должно лежать наличие у этого акта нормативных свойств (оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение). При этом в постановлении отмечается, что если оспариваемый акт Федеральной налоговой службы обладает свойствами, позволяющими применять его в качестве обязывающего предписания общего характера, то его облечение в форму разъяснения само по себе не может служить достаточным основанием для признания недопустимости его проверки на соответствие федеральному закону.

³⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 15. – Ст. 2301.

Таким образом, в правоприменительной деятельности при оценке последствий принятия тех или иных документов необходимо анализировать не только формальные обстоятельства принятия тех или иных документов, но и давать оценку фактическому (реальному) правовому содержанию данных документов в целях анализа возможных правовых последствий их принятия (издания).

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации формально-юридически не систематизирована – до настоящего времени соответствующий нормативный правовой акт федерального уровня еще не принят.

В Конституции Российской Федерации содержатся следующие основы регламентации системы нормативных актов.

В статье 15 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. При этом законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

К числу законодательных актов, принимаемых на федеральном уровне относятся следующие.

В соответствии со статьёй 76 Конституции России по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 76 Конституции России федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Однако данными законодательными актами система законодательных актов федерального уровня не исчерпывается. Конституция России в статье 136 также предусматривает самостоятельный законодательный акт, которым вносятся изменения в главы 3-8 Конституции Российской Федерации. Речь идет о законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Статус данного законодательного акта регламентирован Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»³⁹. По своей

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 10. – Ст. 1146.

юридической силе данный законодательный акт выше федеральных конституционных и федеральных законов.

К числу подзаконных актов федерального уровня могут быть отнесены следующие.

Во-первых, указы Президента Российской Федерации. В соответствии со статьёй 90 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Из статьи 115 Конституции России следует, что часть указов Президента России носит нормативный характер. При этом по своей юридической силе указы Президента России выше актов Правительства России.

В данном случае важно отметить следующее обстоятельство – отнесение указов Президента России к подзаконным нормативным актам имеет свои особенности. Так, согласно части 3 статьи 90 Конституции России указы Президента Российской Федерации лишь не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Таким образом, указы Президента принимаются не только на основании и во исполнение законодательных актов, что является отличительной чертой подзаконного нормативного акта – данные акты лишь не должны противоречить Конституции России и федеральным законам. Это специфическая характеристика нормативных указов Президента России, позволяющих ему в отсутствие должного законодательного регулирования, самостоятельно регулировать определенную сферу общественных отношений.

В силу статьи 115 Конституции Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Статьей 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что акты, имеющие нормативный характер издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Кроме того, нормативные акты также вправе издавать и федеральные органы исполнительной власти. Постановлением

Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009⁴⁰ определены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Пунктом 1 указанных Правил определено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Пунктом 2 вышеуказанных Правил установлено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Кроме того, допускается издание нормативных правовых актов совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другим. Важной составляющей ведомственного нормотворчества является то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия подлежат государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации.

Относительно системы нормативных правовых актов на региональном уровне необходимо отметить, что в Самарской области принят и действует Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области»⁴¹, который раскрывает виды и систему нормативно-правовых актов Самарской области.

В соответствии со статьёй 1 указанного Закона Самарской области под нормативным правовым актом Самарской области понимается документ, принятый (изданный) органом государственной власти Самарской области (его должностным лицом) в пределах своей компетенции либо принятый на референдуме Самарской области, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на неопределенный

⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

⁴¹ Волжская коммуна. – 2000. – 14 июля.

круг лиц и многократное исполнение и обладающий обязательной юридической силой на территории Самарской области.

При этом частью 3 статьи 1 данного Закона также определено, что государственные органы Самарской области также принимают (издают) нормативные правовые акты Самарской области в случаях, предусмотренных федеральным и (или) областным законодательством. Это касается, например, Избирательной комиссии Самарской области.

Статьёй 4 указанного Закона Самарской области определено, что Самарская Губернская Дума принимает Устав и поправки к нему, законы Самарской области, постановления Самарской Губернской Думы, носящие нормативный характер. Губернатор и Правительство Самарской области по вопросам, входящим в их компетенцию, принимают (издают) постановления, носящие нормативный характер. В свою очередь министерства и иные органы исполнительной власти Самарской области и их должностные лица принимают (издают) приказы по вопросам, входящим в и компетенцию.

Общей особенностью разработки нормативных правовых актов является то, что процесс разработки и принятия нормативных правовых актов строго регламентирован действующим законодательством применительно к каждому виду нормативного правового акта.

При этом вопросы обеспечения разработки, внесения и принятия нормативных актов, как правило, относятся к сфере деятельности специалистов юридической службы, профессиональные компетенции которых должны позволять им осуществлять обеспечение нормотворческой деятельности.

В этой связи специалисты юридической службы должны обладать компетенциями по подготовке проектов нормативных актов и обеспечению их внесения в органы власти, наделенные полномочиями по их принятию.

В этом контексте наиболее регламентированной сферой нормотворчества является законодотворчество.

В частности, процедура разработки проектов федеральных конституционных и федеральных законов определена Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент). Так, статьёй 105 Регламента установлено, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

- перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона.

Вышеуказанные документы представляются в рамках подготовки любой законодательной инициативы.

Помимо этого, статья 105 Регламента также предусматривает необходимость подготовки и иных документов в пакете законодательной инициативы в зависимости от сферы законодательного регулирования.

В их числе финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат). Кроме того, на основании части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Статьей 105 Регламента Государственной Думы также установлены дополнительные требования к составу пакета документов при внесении проекта закона о федеральном бюджете, о внесении изменений в закон о федеральном бюджете, проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета (пункты «е», «ж», «з» статьи 105 Регламента).

К законопроектам о ратификации, прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации также должны прилагаться документы, связанные с оценкой последствий ратификации соответствующих документов (пункт «и» статьи 105 Регламента).

Особые требования по составу разрабатываемых документов в составе законодательной инициативы установлены и по другим направлениям законопроектной деятельности.

Необходимо отметить, что особенности разработки нормативных правовых актов во многом свойственны нормативно-правовым актам именно финансово-бюджетной сферы. Помимо соответствующих требований к составу документов, подлежащих разработке в пакете законодательной инициативы действующее законодательство также предъявляет определенные требования к содержанию проектов нормативных правовых актов. Так, статьёй 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источник и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

На уровне Самарской области порядок разработки нормативных правовых актов также строго регламентирован.

В частности порядок разработки проектов законов Самарской области регламентирован Законом Самарской области «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области»⁴². Статьёй 8 указанного законодательного акта определено, что при внесении проекта в Самарскую Губернскую Думу субъектом права законодательной инициативы наряду с текстом законопроекта должны быть представлены:

- пояснительная записка;
- справка о состоянии федерального и областного законодательства;
- перечень нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения которых потребует принятие данного нормативного правового акта;

⁴² Волжская коммуна. – 2000. – 18 октября.

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
- перечень нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного проекта, если реализация проекта требует принятия нормативных правовых актов;
- заключение Губернатора Самарской области в случаях, предусмотренных действующим законодательством;
- проект постановления Думы о принятии проекта;
- решение с указанием официального представителя регионального общественного объединения (в случае внесения проекта субъектом права законодательной инициативы – региональным общественным объединением, зарегистрированным в установленном законом порядке на территории Самарской области);
- иные документы в случаях, предусмотренных законами Самарской области.

В Приложении приводится вариант пакета документов, необходимых для проявления законодательной инициативы на основе реального правотворческого факта.

Реализации инициативы принятия подзаконных актов, как правило, в наименьшей степени подвержена нормативной регламентации. Исходя из этого разработка и принятие подзаконных актов определяются ведомственными инструкциями.

В последнее время нормативные требования к разработке нормативных правовых актов все более усложняются и дополняются новыми элементами, направленными на обеспечение законности и обоснованности их принятия.

Правовая экспертиза.

Важной составной частью подготовки нормативного правового акта является его правовая экспертиза. В рамках правовой экспертизы нормативный правовой акт или проект нормативного правового акта исследуется с точки зрения законности содержащихся в нем положений.

Порядок и содержание правовой экспертизы нормативно не установлены, однако определенные подходы к правовой экспертизе нормативных актов все же содержатся в методических рекомендациях, изданных органами публичной власти.

В частности приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87⁴³ утверждены Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В целом данные рекомендации могут быть использованы для проведению правовой экспертизы любого нормативного правового акта с учетом общих подходов к экспертному юридическому исследованию.

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 законодательству, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов).

Цели, задачи и предмет правового регулирования необходимо анализировать на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина, а также с точки зрения соответствия конституционному разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации), а также законодательному разграничению полномочий.

Если акт принят (издан) без нарушения разграничения предметов ведения и полномочий, то далее следует анализировать полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

После этого правовому анализу подлежат конкретные правовые нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте. При осуществлении правовой экспертизы следует изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения.

Кроме того, в рамках проведения правовой экспертизы правовую оценку также следует дать порядку принятия (обнародования) нормативного правового акта.

⁴³ Бюллетень Минюста РФ. – № 1. – 2013.

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

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 должностного лица, подписавшего правовой акт;
- источник официального опубликования;
- дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:

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

Правила юридической техники оформления законопроектов также содержатся в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленные письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490.

К типичным нарушениям, выявляемым в ходе правовой экспертизы правовых актов, относят:

- ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством прав и свобод;
- принятие правовых актов:
 - за пределами предметов ведения или предоставленных полномочий;
 - нарушающих принцип разделения властей;
 - нарушающих требования законодательства относительно формы принятого акта;

наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства.

Антикоррупционная экспертиза.

Помимо правовой экспертизы одной из обязательных процедур разработки любых нормативных правовых актов в настоящее время выступает проведение антикоррупционной экспертизы.

Соответствующее требование основано на положениях Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁴.

В соответствии с частью 2 статьи 1 указанного Федерального закона коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные) требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Принципами антикоррупционной экспертизы в соответствии со статьёй 2 указанного Федерального закона являются:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу;
- 5) сотрудничество органов и должностных лиц публичной власти с институтами гражданского общества.

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

Согласно части 4 статьи 3 данного Федерального закона органы, организации и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Необходимо отметить, что элементом антикоррупционной экспертизы является независимая антикоррупционная экспертиза. Статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрено, что институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определена постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96⁴⁵. Соответствующей методикой определен перечень коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В числе коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления, организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

⁴⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права;

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

К числу коррупциогенных факторов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, относятся:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых при реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления и организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Оценка регулирующего воздействия.

Дополнительно к этому процедура разработки нормативных правовых актов в последнее время также дополнилась процедурой оценки регулирующего воздействия нормативных актов.

В частности на региональном уровне оценка регулирующего воздействия осуществляется в соответствии со статьёй 26.3-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁶. Указанной статьёй Федерального закона определено, что проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением:

- проектов законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих региональные налоги, а также налоговые ставки по федеральным налогам;
- проектов законов субъектов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения.

Необходимо отметить, что оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации проводится в целях выявления положений, вводящих

⁴⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Иные обязательные процедуры разработки нормативных правовых актов.

Важно отметить, что вышеприведенные процедуры (элементы процедуры) разработки нормативных правовых актов не исчерпывают процедур подготовки нормативных правовых актов. В зависимости от сферы правового регулирования могут иметь место и иные особенности и дополнительные требования.

В частности статьёй 35.1 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что проекты законодательных актов, нормативных правовых и иных актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере труда, а также документы и материалы, необходимые для их обсуждения, направляются на рассмотрение в соответствующие комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (соответствующим профсоюзам (объединениям профсоюзов) и объединениям работодателей) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, принимающими соответствующие акты. Таким образом, нарушение соответствующих требований к принятию нормативных актов может поставить вопрос о легитимности соответствующих документов.

Непосредственно порядок принятия нормативных правовых актов также строго урегулирован на законодательном уровне.

На федеральном уровне порядок принятия, к примеру, федеральных конституционных и федеральных законов определен Конституцией Российской Федерации. Порядок опубликования и вступления в силу федеральных конституционных и федеральных законов определен Федеральным законом «О порядке опубликования

и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»⁴⁷.

В Самарской области порядок принятия законодательных актов регламентирован Уставом Самарской области, Законом Самарской области «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области», Законом Самарской области «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области»⁴⁸.

Одним из элементов процедуры принятия нормативного правового акта выступает процедура его регистрации. Регистрация нормативного правового акта применяется в отношении подзаконных актов. Именно с моментом государственной регистрации законодательство связывает обретение соответствующим актом юридической силы.

Так, пунктом 19 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, определено, что федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении данного требования нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Аналогичная норма содержится и в пункте 13 Порядка ведения реестра нормативных правовых актов органов исполнительной власти Самарской области, утвержденного постановлением Губернатора Самарской области от 03.08.2012 № 123⁴⁹.

⁴⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

⁴⁸ Волжская коммуна. – 1995. – 16 мая.

⁴⁹ Волжская коммуна. – 2012. – 8 августа.

Глава 4.

Правовая экспертиза действий и решений органа публичной власти

Частью 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации определено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Данное конституционное предписание закладывает основы реализации принципа законности в деятельности органов публичной власти.

Реализация принципа законности предполагает, что вся деятельность органов публичной власти и их должностных лиц должна основываться на законе. Закону должны соответствовать как подзаконные акты, так и действия должностных лиц соответствующего органа публичной власти.

Ряд ученых-юристов наряду с исследованием принципа законности предлагают исследовать состояние законности в более широком формате. Так, под законностью в государственном управлении подразумевают принцип, режим и метод деятельности государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих. При этом соблюдение и исполнение закона в сфере государственного управления, основанного на принципе, методе и режиме законности, ведется исключительно в допустимых законом формах и признанными законом способами, приемами и средствами⁵⁰. Таким образом, в рамках данного понимания под методом законности понимается совокупность правовых мер, с помощью которых юридически значимые управленческие действия совершаются в строгих рамках закона. Метод законности означает строгое и неуклонное исполнение субъектами и объектами управленческой деятельности законов и подзаконных нормативных правовых актов. Применение метода законности выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в

⁵⁰ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. Проспект, 2017. – СПС «Консультант Плюс».

установленных правовых пределах. Кроме того, в рамках рассматриваемого правопонимания соответствующие авторы понимают режим законности в качестве такого принятого в государстве порядка, при котором все правовые акты и организационные действия осуществляются государственным аппаратом, исходя из духа и буквы закона, в рамках сущности права. Режим законности включает наличие развитой системы законов и иных правовых актов, а также надлежащую и активную реализацию содержащихся в данных актах правовых норм в соответствии с целями правового регулирования, интересами личности, общества и государства⁵¹.

Реализация принципа законности в деятельности органов публичной власти, усиление ответственности должностных лиц органов публичной власти предполагают необходимость формирования юридических служб, обеспечивающих соблюдение режима законности в деятельности органа публичной власти, предупреждение нарушений в деятельности должностных лиц, оценку юридических рисков принимаемых решений.

Необходимо отметить, что юридическая служба органа публичной власти, как правило, осуществляет защиту интересов органа публичной власти после возникновения правового спора. Вместе с тем в современных условиях необходимо ориентироваться не только на последующее разрешение вопроса, а стремиться к разрешению проблемных вопросов на стадии обсуждения и принятия соответствующего решения или, по крайней мере, соотносить юридические риски принимаемого решения для минимизации претензий к деятельности органа публичной власти.

Для обеспечения подобного подхода в работе юридической службы необходимо привлечение юридической службы не только к формальному анализу проектов решений органа публичной власти, но и к процессу выработки соответствующих решений, поскольку без понимания конечных целей принятия решений осуществить их надлежащую правовую экспертизу и тем более оценить юридические риски последствий принятия конкретных решений крайне затруднительно. Исходя из этого можно констатировать, что исключение юридической службы из процесса выработки решений с ориентацией на конечный результат может исключить возможность привлечения соответствующих должностных лиц юридической службы к ответственности за принимаемые решения.

⁵¹ См.: Там же.

В этом контексте правильным видится такой подход к организации работы юридического подразделения, когда правовое подразделение ведет работу по управлению правовыми рисками, осуществляя правовую экспертизу принимаемых решений на стадии подготовки решений с пониманием желаемого результата их реализации.

Под правовым риском следует понимать юридически значимое деяние (действие или бездействие) субъекта права, осуществленное применительно к рискованной ситуации и выраженное в избрании и реализации определенной стратегии управления рисками. Это ответственное решение, составляющее сущность риска, заключающееся в рисковом поведении или отказе от риска⁵².

В качестве методов (стратегий) управления рисками используются⁵³:

- ликвидация юридического риска – управленческая стратегия, направленная на исключение риска из области осуществляемой деятельности;

- минимизация риска, заключающаяся в снижении вероятности возникновения рискованной ситуации и (или) снижение возможного ущерба от неустраняемых рисков;

- передача риска, заключающаяся в том, что участники рискованного взаимодействия передают ответственность по риску третьим лицам, при этом существующий уровень риска не изменяется;

- сохранение риска, заключающееся в бездействии по отношению к имеющемуся рисковому условию.

В конечном итоге, существующие правовые риски могут приводить к оспариванию действий и решений органов публичной власти.

Процедура оспаривания может применяться в отношении принятых нормативных актов органов власти, поскольку значительная доля действий и решений органов публичной власти облечены в форму нормативного правового акта.

Оспаривание нормативных правовых актов органов публичной власти в настоящее время осуществляется по правилам,

⁵² См.: Крючков Р.А. Принятие риска: стратегии правового управления // *Налоги*. – 2010. – № 48. – С. 25–28.

⁵³ См.: Там же.

предусмотренным главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁵⁴.

После принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспаривание нормативных актов в полном объеме возложено на суды общей юрисдикции (в рамках Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации продолжают рассматриваться дела об оспаривании нормативных правовых актов только Судом по Интеллектуальным правам).

В настоящее время в порядке, установленном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, могут быть оспорены как нормативные правовые акты, так и акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами. Важно обратить внимание на то, что оспаривание осуществляется на предмет соответствия актам, обладающим большей юридической силой. В то же время не могут быть оспорены в порядке, определенном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, акты в случае их несоответствия Конституции Российской Федерации. Фактически это означает, что обжалованы могут быть акты по юридической силе ниже уровня федерального закона. При этом, исходя из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48⁵⁵ судам неподведомственны дела об оспаривании Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации в случае их противоречия федеральным законам, поскольку в этом случае следует дать оценку их соответствия Конституции России.

Оспаривание актов, содержащих разъяснения, является существенной новацией процессуального законодательства и связано с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 31.03.2015 № 6-п.

Необходимо отметить, что до настоящего времени Верховным Судом Российской Федерации не приняты разъяснения относительно порядка рассмотрения соответствующей категории дел. В этой связи в целом могут применяться ранее действовавшие разъяснения, утвержденные постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 №48.

⁵⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

⁵⁵ Российская газета. – 2007. – 8 декабря.

Подача заявления об оспаривании нормативного акта в соответствии со статьёй 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации может быть осуществлена лицом, в отношении которого применен этот акт, а также лицом, являющимся субъектом правоотношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Частью 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правом оспаривания нормативных актов наделены также органы публичной власти, полагающие, что нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

Не подлежат рассмотрению в порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дела, связанные с проверкой конституционности этих актов – в данном случае речь идет о полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации или конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта осуществляется в течение всего срока действия соответствующего нормативного правового акта. Это означает, что признанный утратившим силу нормативный правовой акт не подлежит проверке. Однако необходимо учитывать, что в силу части 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела не может служить основанием для прекращения производства по этому делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение, его прав, свобод и законных интересов.

В случае, если при подаче заявления об оспаривании нормативного правового акта установлено, что имеет место спор о праве (например, требования о возмещении вреда в результате принятия нормативного правового акта), то суд оставляет без движения заявление в части спора о праве и разъясняет право самостоятельного обращения в порядке гражданского судопроизводства.

Особенностью рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов выступает то, что при рассмотрении дела суд проверяет законность положений нормативного правового акта. При этом при проверке законности суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении и выясняет все необходимые обстоятельства в полном объеме:

- нарушены ли права, свободы и законные интересы
- соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа на принятие нормативного правового акта, форму и вид, в которых орган вправе принимать нормативный правовой акт, процедуру принятия оспариваемого нормативного акта, правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и государственной регистрации (в соответствии с разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации нарушение хотя бы по одному из соответствующих пунктов позволяют суду признать акт недействительным, даже без исследования иных обстоятельств);
- соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Особенностью распределения бремени доказывания в рамках данных дел выступает то, что орган, должностное лицо, принявшие акт, должны доказать его соответствие актам большей юридической силы и законность принятия нормативного правового акта.

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48, проверяя соблюдение порядка вступления в силу нормативного акта, суд должен оценить порядок опубликования, государственной регистрации и вступления в силу.

Кроме того, в соответствии с пунктом 25 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, проверяя содержание нормативного правового акта, суду следует выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или отдельная его часть вызывает неоднозначное толкование, суд вправе принять решение о признании этого акта недействующим.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации подчеркивается, что может быть признан недействительным нормативный акт об отмене ранее изданного акта в случае, если наряду с отменой, орган (должностное лицо) не принимают новое правовое регулирование, тем самым нарушая права и законные интересы неопределенного круга лиц.

Учитывая, что дела подобной категории возникают из публичных правоотношений и, соответственно, затрагивают общественные интересы, то Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации устанавливаются специальные процедуры прекращения производства по делу. В частности в соответствии со статьёй 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации даже отказ лица от своего требования может явиться основанием для прекращения производства по делу только в случае, если отсутствуют публичные интересы, препятствующие принятию подобного решения.

Особенностью принимаемых судом решений по делам об оспаривании нормативных правовых актов выступает порядок прекращения действия оспоренного акта – в случае удовлетворения требований о признании недействительным нормативного правового акта суду надлежит решить вопрос о дате, с которой отменяется акт – либо с момента принятия нормативного акта, либо с иной определенной судом даты.

Кроме того, в случае, если суд установит, что применение оспариваемого нормативного акта не соответствует его истолкованию, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения.

В числе последствий признания недействующим нормативного акта Кодекс административного судопроизводства предусматривает и то, что иные нормативные правовые акты меньшей юридической силы, воспроизводящие положения признанного недействующим нормативного правового акта, также не могут применяться. При этом принятие иного нормативного правового акта, воспроизводящего положения признанного недействующим, не преодолевает принятого судом решения.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации определено, что в случае, если признание недействующим нормативного правового акта создает правовой пробел, который может нарушить права и законные интересы граждан, суд вправе обязать орган, принявший нормативный акт, устранить соответствующий пробел.

Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, осуществляется в порядке,

установленном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законных интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Кодекс предусматривает право граждан, организаций и иных лиц обратиться непосредственно в суд с требованием об оспаривании соответствующих действий и решений либо обжаловать данные действия (решения) во внесудебном порядке в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу или использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров. Однако частью 3 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации специально определено, что в случае, если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения данного порядка.

Статьей 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что общий срок обращения в суд с заявлением об оспаривании решений (действий) составляет 3 месяца со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов (для отдельных категорий дел установлены иные сроки для обращения в суд с требованием об оспаривании действий и решений). При этом пропуск установленного срока обращения в суд не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству суда.

Частью 8 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства установлено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является

административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При этом при проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет в полном объеме следующие обстоятельства по делу:

- нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

- соблюдены ли сроки обращения в суд;

- соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, должностного или иного лица на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такой порядок установлен, а также суд выясняет основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

- соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершаемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные правоотношения.

При этом распределение бремени доказывания осуществляется следующим образом. Лицо, обратившееся в суд, должно доказать нарушение своих прав, свобод и законных интересов и соблюдение сроков обращения в суд. Иные обстоятельства подлежат доказыванию административным ответчиком.

Как следует из статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решений, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими

права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными.

При этом в резолютивной части решения по административному делу в случае удовлетворения требований административного истца и в случае необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по административному делу в суд и лицу, которое являлось административным истцом по этому административному делу, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу, если иной срок не установлен судом.

Принятие несоответствующих действующему законодательству нормативных актов, иных незаконных решений и совершение незаконных действий (бездействия) может повлечь за собой не только те юридические последствия, которые связаны с их незаконностью, но и могут послужить основанием для привлечения к юридической ответственности лиц, их принявших.

Ответственность должностных лиц органа публичной власти в случае принятия незаконных решений, совершения незаконных действий (бездействия) строго определена действующим законодательством.

В первую очередь, должностные лица органов публичной власти несут дисциплинарную ответственность.

Так, в соответствии со статьёй 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине

возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- увольнение с гражданской службы.

Аналогичным образом решается вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности муниципальных служащих.

Статьей 27 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей – представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Особенностью привлечения к дисциплинарной ответственности муниципальных служащих является то, что порядок применения дисциплинарного взыскания для муниципальных служащих определен трудовым законодательством, в то время как порядок привлечения к дисциплинарной ответственности гражданских служащих в полном объеме урегулирован Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Стоит отметить, что к гражданским и муниципальным служащим могут быть применены меры материальной ответственности на общих основаниях, предусмотренных разделом XI Трудового кодекса Российской Федерации. Применение материальной ответственности может быть следствием привлечения органа власти к гражданско-правовой ответственности в порядке статьи 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵⁶.

Кроме того, должностные лица органов публичной власти за совершение незаконных действий (бездействия), принятия незаконных решений могут быть привлечены к административной ответственности в случае установления соответствующих составов

⁵⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

административных правонарушений. Статьей 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵⁷ установлено, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Кроме того, указанной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что как должностные лица несут ответственность лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работники контрактной службы, совершившие соответствующие правонарушения в сфере размещения заказов.

Конкретные составы административных правонарушений могут быть установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях либо законодательными актами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее строгих наказаний для должностных лиц за совершение административных правонарушений является дисквалификация, заключающаяся в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы. Важной гарантией, установленной статьей 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при

⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

назначении подобных административных наказаний является то, что административное наказание в виде дисквалификации назначается только судьей. При этом срок дисквалификации может составлять от 6 месяцев до трех лет. Административное наказание в виде дисквалификации предусмотрено отдельными составами административных правонарушений за наиболее опасные правонарушения. В частности частью 2 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена безальтернативное наказание в виде дисквалификации за действия должностных лиц органов публичной власти, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, если такие должностные лица были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Необходимо отметить, что привлечение к административной ответственности не исключает привлечение к дисциплинарной ответственности и наоборот.

Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии с частью 4 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. Таким образом, в случае привлечения к ответственности за бездействие орган публичной власти или соответствующее должностное лицо должны принять меры по исполнению конкретной обязанности.

Наиболее строгая ответственность за принятие незаконных решений, совершение незаконных действий (бездействия) установлены уголовным законодательством Российской Федерации.

Глава 5.

Договорная работа в органе публичной власти

Значительная нагрузка в работе юридической службы органа публичной власти составляет договорная работа, связанная с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Базовым законодательным актом, регламентирующим процедуру закупок, выступает Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵⁸, действующий с 2014 года.

В соответствии со статьёй 1 Федерального закона «О контрактной системе...» данный законодательный акт комплексно регулирует весь цикл закупочной деятельности, включающий в себя:

- планирование закупок товаров, работ, услуг;
- определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- заключение гражданско-правовых договоров, предметом которых выступает поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарным предприятиями, за отдельными исключениями);
- особенности исполнения контракта;
- мониторинга закупок товаров, работ и услуг;
- аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг;
- контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О контрактной системе...» максимально детализировано регулирует отношения в сфере осуществления закупок, проводимых органами власти. В силу прямого указания статьи 2 указанного Федерального закона соответствующий законодательный акт имеет приоритет над другими федеральными законами в сферах закупок. Так, частью 1 статьи 2 Федерального закона «О контрактной системе...» определено, что нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать Федеральному закону «О контрактной системе...».

Несмотря на то, что закупочная деятельность строго регламентирована, в рамках рассматриваемой темы целесообразно остановиться на отдельных особенностях содержания государственного (муниципального) контракта и реализации механизмов ответственности за его нарушение, что в большей мере относится к сфере задач юридической службы органа публичной власти.

Необходимо отметить, что статьёй 34 Федерального закона «О контрактной системе...» определено, что контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе...» извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены (например, заключение контракта с единственным поставщиком).

При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта (исключения могут устанавливаться Правительством Российской Федерации). При этом при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, определенных статьями 34 и 95 Федерального закона «О контрактной системе...».

В частности статьёй 95 Федерального закона «О контрактной системе...» определено, что изменение существенных условий

контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон в следующих случаях:

1) если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией о закупке и контрактом, а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контрактом:

а) при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта;

б) если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на десять процентов или уменьшаются предусмотренные контрактом количество поставляемого товара, объем выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на десять процентов. При этом по соглашению сторон допускается изменение с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации цены контракта пропорционально дополнительному количеству товара, дополнительному объему работы или услуги исходя из установленной в контракте цены единицы товара, работы или услуги, но не более чем на 10% цены контракта. При уменьшении предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги стороны контракта обязаны уменьшить цену контракта исходя из цены единицы товара, работы или услуги;

2) изменение в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых цен (тарифов) на товары, работы и услуги;

3) в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации (при уменьшении ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. При этом государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в том числе цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) количества товара, объема работы, услуги, предусмотренных контрактом);

4) иные случаи, предусмотренные статьёй 95 Федерального закона «О контрактной системе...».

Относительно возможности изменения условий контракта также необходимо отметить, что в соответствии с частями 5 и 6 статьи 95

Федерального закона «О контрактной системе...» при исполнении контракта не допускается перемена поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случая, если новый поставщик (подрядчик, исполнитель) является правопреемником поставщика (подрядчика, исполнителя) по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения. При этом в случае перемены заказчика права и обязанности заказчика, предусмотренные контрактом, переходят к новому заказчику.

Частью 7 статьи 95 Федерального закона «О контрактной системе...» также допускается при исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте.

Кроме того, важной особенностью заключаемого государственного или муниципального контракта является и то, что в соответствии с частью 4 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

При этом особенности применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение контракта в значительной мере установлены именно нормативно.

Так, в соответствии с частью 5 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» предусмотрено, что в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Такая пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка

Российской Федерации от неуплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа при этом устанавливается контрактом в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Данный Порядок установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042⁵⁹. Данным постановлением утверждены Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом.

Указанными Правилами установлен порядок определения в контракте:

- размера штрафа в виде фиксированной суммы, начисляемого за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом;

- размера штрафа в виде фиксированной суммы, начисляемого за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом;

- размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения указанного обязательства.

⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

Размеры штрафов строго определены соответствующими Правилами в зависимости от цены контракты и ряда иных обстоятельств и не подлежат изменению.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 10 соответствующим Правил пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

При этом общая сумма начисленной неустойки (штрафов и пени) за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, не может превышать цену контракта.

Важно отметить, что часть 6 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» прямо обязывает заказчика в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, направлять поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов и пеней).

В соответствии с частью 9 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны.

Кроме того, согласно части 13 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» в контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки. В случае, если контракт заключается с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного занимающегося частной практикой лица, в контракт

включается обязательное условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта.

Срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, если иное не установлено действующим законодательством.

Кроме того, в контракт может включаться условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта.

Важно отметить, что столь строгие требования к содержанию контракта в соответствии с частью 15 статьи 34 Федерального закона «О контрактной системе...» по общему правилу не обязательны при заключении контракта с единственным поставщиком в порядке, предусмотренном статьёй 93 Федерального закона «О контрактной системе...».

Другой не менее значимой и весьма актуальной особенностью заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта выступает недопустимость наличия конфликта интересов при заключении контракта. Федеральный закон «О контрактной системе...» прямо предусматривает (часть 22 статьи 34), что контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя и третьих лиц.

В развитие соответствующих положений в части 1 статьи 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закрепляется обязанность заказчика устанавливать в числе обязательных требований к участникам закупки отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов. В соответствии с частью 9 статьи 31 данного Федерального закона, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что участник закупки не соответствует, в том

числе вышеуказанному требованию в части конфликта интересов, то в любой момент до заключения контракта осуществляется отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» распространяется на государственные органы, а также казенные учреждения (к последним также применим Федеральный закон «О некоммерческих организациях» включая статью 27, регулиющую конфликт интересов), а также в определенных случаях на бюджетные и автономные учреждения (статья 15 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Таким образом, складывается следующая коллизийная ситуация. Федеральный закон «О контрактной системе...» при наличии конфликта интересов запрещает осуществлять закупку. Более того, в соответствии с пунктом 9 Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.09.2016, соответствующие государственные (муниципальные) контракты, заключенные при наличии конфликта интересов, являются ничтожными. Однако при заключении государственных контрактов со стороны учреждений, на которые распространяется статья 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях», сделки (к которым относится, в том числе и заключение государственного контракта) при наличии конфликта интересов могут совершаться, но с предварительного согласия органов управления некоммерческой организации.

Определение личной заинтересованности при заключении контрактов содержится в статье 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в части 1 которой определено, что под конфликтом интересов понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы

заказчика, контрактный управляющий состоит в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директор, генеральный директор, управляющий, президент и другим), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц – участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными или неполнородными братьями и сестрами, усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. При этом под выгодоприобретателями для целей данного законодательного акта понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества. Более того, судебные органы, толкуя нормы пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» исходят из расширительного толкования соответствующих положений со ссылкой на статью 6 указанного Федерального закона, закрепляющей гласность и прозрачность осуществления государственных и муниципальных закупок, что направлено на предотвращение коррупции и недопущение ограничения конкуренции, что корреспондирует требованиям пунктов 1 и 2 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» (пункт 3 Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.09.2016).

Особенностью контактной работы органов публичной власти является законодательно установленное разграничение ответственности должностных лиц в сфере заключения и исполнения

государственных и муниципальных контрактов. Статьей 38 Федерального закона «О контрактной системе...» институционализирована контрактная служба (контрактный управляющий) – то есть структурное подразделение заказчика, осуществляющее деятельность в сфере заключения и сопровождения контрактов.

Логика Федерального закона «О контрактной системе...» заключается в определении подобной профессиональной структуры у заказчика, которая в полном объеме несет ответственность за состояние контрактной работы.

В соответствии с частью 1 статьи 38 Федерального закона «О контрактной системе...» заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, создают контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). Если совокупный годовой объем менее указанной величины, то заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупок, включая исполнение контракта.

Частью 4 статьи 38 Федерального закона «О контрактной системе...» установлены функции контрактного управляющего (контрактной службы), выражающиеся в обеспечении всего цикла закупочной работы.

Федеральным законом «О контрактной системе...» специально оговорено, что работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Общие правила организации и деятельности контрактных служб (контрактных управляющих) определены Типовым положением (регламентом) о контрактной службе, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631⁶⁰.

В то же время договорная работа в органе публичной власти не исчерпывается заключением контрактов по закупке товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, хотя их доля весьма значима.

Будучи участниками гражданско-правовых отношений, органы публичной власти могут также вести договорную работу и по иным направлениям, однако общей особенностью такого участия выступает то, что, как правило, порядок заключения договоров для органов

⁶⁰ Российская газета. – 2013. – 4 декабря.

публичной власти регламентирован отдельно с учетом специфики функционирования органов публичной власти.

В качестве одного из примеров можно привести широкий спектр гражданско-правовых договоров в сфере управления имуществом.

В частности, особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества определены статьёй 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции». Частью 1 указанной статьи закреплено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения подобных договоров за рядом исключений, предусмотренных законом. Порядок же проведения таких конкурсов и аукционов определен федеральным антимонопольным органом.

Кроме того, необходимо иметь ввиду и то обстоятельство, что хозяйственная деятельность органов публичной власти изначально серьезным образом ограничена запретом для органов публичной власти на совмещение функций хозяйствующих субъектов (часть 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Таким образом, при заключении гражданско-правовых и иных договоров органами публичной власти необходимо осуществлять анализ установленного порядка заключения таких договоров. Нарушение же порядка заключения договоров может служить основанием для признания соответствующих договоров недействительными и применения соответствующих последствий недействительности.

ВХОДНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ

Входное тестирование направлено на оценку готовности слушателей курса к восприятию учебного материала.

Входное тестирование состоит из 20 вопросов.

1. К органам публичной власти относятся:

- а) Дума городского округа Самара;
- б) Самарская Губернская Дума;
- в) Федеральное Собрание Российской Федерации;
- г) Глава городского округа Самара;
- д) Губернатор Самарской области;
- е) Президент Российской Федерации;
- ж) Общественная палата Российской Федерации;
- з) Общественная палата Самарской области.

2. На каком уровне публичной власти в Российской Федерации реализуется принцип разделения властей?

- а) государственная власть;
- б) местное самоуправление.

3. Публичная власть в Российской Федерации включает в себя следующие уровни:

- а) уровень государственной власти;
- б) уровень местного самоуправления;
- в) уровень власти граждан.

4. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на:

- а) избирательную;
- б) президентскую;
- в) судебную;
- г) публичную;
- д) контрольную;
- е) исполнительную;
- ж) законодательную.

5. Представительным органом в Российской Федерации является:

- а) Президент Российской Федерации;

- б) Правительство Российской Федерации;
- в) Федеральное Собрание Российской Федерации;
- г) Общественная палата Российской Федерации.

6. В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- а) федеральные министерства;
- б) федеральные полномочные представительства;
- в) федеральные службы;
- г) федеральные надзоры;
- д) федеральные агентства.

7. Какой уровень высшего профессионального образования необходим лицу для замещения должностей в органах публичной власти (для должностей, требующих наличия высшего профессионального образования)?

- а) бакалавриат;
- б) магистратура;
- в) бакалавриат или магистратура в зависимости от категории и группы должностей.

8. Наличие высшего юридического образования является обязательным:

- а) для осуществления представительства во всех судебных инстанциях;
- б) для осуществления представительства в рамках административного судопроизводства;
- б) для осуществления представительства по делам об административных правонарушениях;
- в) для осуществления представительства в рамках конституционного судопроизводства.

9. Каким признакам отвечает нормативный правовой акт?

- а) принимается уполномоченным органом или должностным лицом;
- б) рассчитан на однократное применение;
- в) содержит правовые нормы (правила поведения);
- г) направлен на урегулирование общественных отношений;
- д) распространяет действие на определенный круг лиц.

10. Расположите нижеприведенные виды нормативных актов, действующих в Российской Федерации, в порядке уменьшения их юридической силы.

- а) федеральный конституционный закон;
- б) закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- в) федеральный закон;
- г) закон субъекта Российской Федерации;
- д) приказ федерального органа исполнительной власти;
- е) указ Президента Российской Федерации.

11. В какой суд может быть обжалован принятый закон Самарской области?

- а) в районный суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый закон Самарской области;
- б) в Самарский областной суд;
- в) в Верховный Суд Российской Федерации;
- г) в Уставный Суд Самарской области.

12. К числу коррупциогенных факторов нормативного правового акта относятся:

- а) отсутствие или неполнота административных процедур;
- б) отсутствие гарантий реализации закрепленных нормативным актом прав граждан;
- в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера;
- г) предоставление права подзаконного регулирования.

13. Целью оценки регулирующего воздействия нормативных актов является:

- а) выявление коррупциогенных факторов;
- б) выявление положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению;
- в) выявление положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- г) выявление эффективности предоставляемых налоговых льгот.

14. Кто может подать в суд заявление об оспаривании нормативного правового акта?

а) любое лицо, законно находящееся на территории Российской Федерации;

б) лицо, в отношении которого был применен соответствующий нормативный правовой акт;

в) лицо, являющимся субъектом правоотношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом.

15. Каков общий срок установлен в законодательстве для предъявления в суд административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего?

а) 1 месяц со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов;

б) 3 месяца со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов;

в) 6 месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении прав, свобод и законных интересов.

16. Могут ли вноситься изменения в условия государственного (муниципального) контракта после его заключения?

а) нет;

б) да, могут, за исключением условия о цене;

в) да, могут, в случаях, установленных Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

17. Какие из нижеперечисленных характеристик присущи государственному (муниципальному) контракту?

а) заключается только по результатам конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

б) при заключении и исполнении государственного (муниципального) контракта изменение его условий по общему правилу не допускается, за исключением случаев, определенных Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

в) обязательным условием государственного (муниципального) контракта является условие об ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

18. Какие правовые последствия для исполнения государственного (муниципального) контракта имеет наличие личной заинтересованности руководителя заказчика в заключении и исполнении государственного (муниципального) контракта?

а) никаких;

б) государственный (муниципальный) контракт является ничтожным;

в) государственный (муниципальный) контракт может быть признан судом недействительным.

19. Какие юридические последствия имеет грубое нарушение органом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля порядка проведения проверочного мероприятия?

а) никаких;

б) результаты такой проверки не могут являться доказательством нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований, установленных действующим законодательством;

в) результаты такой проверки могут быть оспорены в судебном порядке.

20. Какие виды юридической ответственности несут должностные лица органа публичной власти за нарушение прав и законных интересов граждан и организаций?

а) дисциплинарную;

б) административную;

в) материальную;

г) гражданско-правовую.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Научная литература

1. Крючков Р.А. Принятие риска: стратегии правового управления // *Налог.* – 2010. – № 48.
2. Кудинов В.В. К вопросу о полномочиях Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление.* – 2011. – № 11.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2004.
4. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2002.
5. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. – Проспект, 2017. – СПС «Консультант Плюс».
6. Тихомиров Ю.А., Котелевская В.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. – М., 1999.

II. Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года).
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-п «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Открытого акционерного общества «ГАЗПРОМ НЕФТЬ» // *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 2015. – № 15. – Ст. 2301.
3. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
4. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации.* – 1997. – № 1. – Ст. 1.

5. Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

6. Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

11. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

12. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50. – Ст. 6952.

13. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

14. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 40. – Ст. 3822.

15. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

16. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

17. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

18. Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 10. – Ст. 1146.

19. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

20. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 8. – Ст. 801.

21. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

22. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

23. Указ Президента Российской Федерации от 08.05.2001 № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 20. – Ст. 2000.

24. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 4. – Ст. 640.

25. Постановление Совета министров СССР от 22.06.1972 № 467 «Об утверждении общего положения о юридическом отделе (бюро), главном (старшем) юрисконсульте, юрисконсульте министерства, ведомства, исполнительного комитета совета депутатов трудящихся, предприятия, организации, учреждения» // Свод законов СССР. – Т. 10. – С. 123.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2002 № 207 «Об утверждении типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 14. – Ст. 1307.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

30. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. – 2007. – 24 мая.

31. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. – № 1. – 2013.

32. Приказ Минэкономразвития России от 29.10.2013 № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» // Российская газета. – 2013. – 4 декабря.

33. Постановление пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. – 2007. – 8 декабря.

34. Устав Самарской области // Волжская коммуна. – 2006. – 20 декабря.

35. Закон Самарской области «О Самарской Губернской Думе» // Волжская коммуна. – 2007. – 15 мая.

36. Закон Самарской области «О Правительстве Самарской области» // Волжская коммуна. – 2011. – 1 октября.

37. Закон Самарской области «О государственной гражданской службе Самарской области» // Волжская коммуна. – 2005. – 7 апреля.

38. Закон Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» // Волжская коммуна. – 2000. – 14 июля.

39. Закон Самарской области «О разработке, внесении и принятии законов Самарской области» // Волжская коммуна. – 2000. – 18 октября.

40. Закон Самарской области «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» // Волжская коммуна. – 1995. – 16 мая.

41. Постановление Губернатора Самарской области «Об определении перечня органов исполнительной власти Самарской области, не являющихся министерствами Самарской области» // Волжская коммуна. – 2009. – 4 марта.

42. Постановление Губернатора Самарской области от 14.05.2013 № 113 «О совершенствовании системы оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Самарской области, гражданских служащих Самарской области и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы Самарской области» // Волжская коммуна. – 2013. – 16 мая.

43. Постановление Губернатора Самарской области от 03.08.2012 № 123 // Волжская коммуна. – 2012. – 8 августа.

44. Приказ Администрации Губернатора Самарской области от 18.11.2016 № 38-па «Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего Самарской области» // Волжская коммуна. – 2016. – 29 ноября.

ПРИЛОЖЕНИЕ



**САМАРСКАЯ ГУБЕРНСКАЯ ДУМА
ШЕСТОГО СОЗЫВА
КОМИТЕТ
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ**

от "10" ноября 2017 г.

№ 2882

Председателю
Самарской Губернской Думы

В.Ф.Сазонову

Уважаемый Виктор Федорович!

На основании статьи 77 Устава Самарской области комитет Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению вносит на рассмотрение Самарской Губернской Думы в порядке законодательной инициативы проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области».

Приложения: на 9 л. в 1 экз.

Председатель комитета

В.А.Субботин

Педченко 30-58

1-01/10835
10.11.2017

Вносится комитетом
Самарской Губернской Думы
по местному самоуправлению

Проект

ЗАКОН САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»

Статья 1

Внести в часть 3 статьи 4 Закона Самарской области от 30 марта 2015 года № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» (официальный сайт Правительства Самарской области (www.pravo.samregion.ru), 2015, 30 марта, № 23003150078) изменение, изложив её в следующей редакции:

«3. Срок полномочий Думы городского округа Самара первого созыва, формируемой в соответствии с настоящим Законом, составляет пять лет.».

Статья 2

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Временно исполняющий
обязанности Губернатора
Самарской области

Д.И. Азаров

« ____ » _____ 2017 г.
№ _____



**САМАРСКАЯ ГУБЕРНСКАЯ ДУМА
ШЕСТОГО СОЗЫВА
КОМИТЕТ
ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ**

от "10" ноября 2017 г.

№ 191

РЕШЕНИЕ

**О проекте закона Самарской области «О внесении изменения
в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного
самоуправления на территории городского округа Самара Самарской
области»**

Рассмотрев разработанный правовым управлением аппарата Самарской Губернской Думы проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», комитет

РЕШИЛ:

1. Внести в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Самарской Губернской Думы проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области».
2. Разместить данный проект закона на сайте Самарской Губернской Думы в рубрике «Антикоррупционная экспертиза».
3. Рекомендовать Самарской Губернской Думе принять Закон Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области».
4. Направить настоящее решение с текстом законопроекта и материалами к нему председателю Самарской Губернской Думы для включения в проект повестки дня заседания Самарской Губернской Думы.
5. Назначить докладчиком по указанному законопроекту председателя комитета Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению В.А.Субботина.

Председатель комитета

В.А.Субботин



Вносится комитетом
Самарской Губернской Думы
по местному самоуправлению

САМАРСКАЯ ГУБЕРНСКАЯ ДУМА
ШЕСТОГО СОЗЫВА

Проект

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**О проекте закона Самарской области «О внесении изменения
в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного
самоуправления на территории городского округа Самара Самарской
области»**

Рассмотрев внесенный комитетом Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению в порядке законодательной инициативы проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», Самарская Губернская Дума

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять в первом чтении проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области».
2. Установить срок внесения поправок до 24 ноября 2017 года.
3. Комитету Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению доработать проект закона с учетом поправок и внести его на рассмотрение Самарской Губернской Думы во втором чтении.
4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Думы

В.Ф.Сазонов

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона Самарской области
«О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области
«Об осуществлении местного самоуправления на территории
городского округа Самара Самарской области»

В соответствии с частью 5¹ статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» срок полномочий Думы городского округа Самара, как городского округа с внутригородским делением, устанавливается законом Самарской области.

Действующей редакцией Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» установлено, что срок полномочий Думы городского округа Самара первого созыва, формируемой из состава депутатов представительных органов внутригородских районов, составляет два года шесть месяцев.

Эта норма была установлена при принятии закона Самарской области в целях возможного проведения ротации депутатского корпуса. По окончании срока полномочий Думы городского округа Самара первого созыва (март 2018 года) потребуются формирование Думы нового созыва из избранных в 2015 году и уже действующих депутатов представительных органов внутригородских районов.

Вместе с тем сформированная в 2015 году Дума городского округа Самара показала высокий профессионализм и эффективность при принятии решений. Депутаты Думы городского округа Самара наладили конструктивное взаимодействие и связь с жителями городского округа Самара. Выстроены продуктивные и долгосрочные планы в сфере решения проблем избирателей, в законотворческой сфере. Тем самым в настоящее время отсутствует необходимость для ротации депутатского корпуса Думы городского округа Самара.

При этом уставами всех других муниципальных образований Самарской области предусмотрен единый пятилетний срок полномочий представительных органов.

Кроме того, в настоящее время существует необходимость оперативного принятия решения об избрании Главы городского округа Самара Думой городского округа Самара из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Однако при существующем порядке Главу городского округа Самара могут избрать только депутаты Думы городского округа Самара нового созыва (не ранее марта 2018 года). Это представляется неэффективным в условиях подготовки к чемпионату мира по футболу FIFA 2018 года, когда требуется оперативное и ответственное решение поставленных задач перед городом.

В связи с этим законопроектом предлагается изменить срок полномочий Думы городского округа Самара первого созыва с двух лет шести месяцев на пять лет (до сентября 2020 года).

Положения законопроекта распространяются на отношения с участием депутатов Думы городского округа Самара первого созыва, избранных до дня вступления в силу положений настоящего закона из состава представительных органов внутригородских районов городского округа Самара первого созыва. Ротация действующего депутатского корпуса Думы городского округа не потребуется.

В отношении законопроекта проведена антикоррупционная экспертиза, по результатам которой коррупциогенных факторов не выявлено.

СПРАВКА

о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования

I. Федеральное законодательство:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

II. Законодательство Самарской области:

Закон Самарской области от 30 марта 2015 года № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области».

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

проекта закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»

Принятие закона Самарской области «О внесении изменения в статью 4 Закона Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» не потребует дополнительных финансовых затрат из областного бюджета.

Учебное издание

Осетров Сергей Анатольевич

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ
СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Учебное пособие

Редактор А.В. Ярославцева
Компьютерная вёрстка А.В. Ярославцевой

Подписано в печать 05.12.2018. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печ. л. 5,75.

Тираж 25 экз. Заказ . Арт. – 27(Р5У)/2018.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

443086, Самара, Московское шоссе, 34.

Изд-во Самарского университета.

443086, Самара, Московское шоссе, 34.