

Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце:
ФИО: Бублик Владимир Александрович
Должность: Ректор
Дата подписания: 14.08.2023 12:34:05
Уникальный программный ключ:
c51e862f35fca08ce36bdc9169348d2ba451f033

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ В. Ф. ЯКОВЛЕВА»

«Утверждено»
Решением Ученого Совета УрГЮУ
имени В. Ф. Яковлева
от 26.06.2023 года

ОЦЕНОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Конституционно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти

Основная профессиональная образовательная программа высшего образования – программа магистратуры по направлению подготовки

40.04.01 Юриспруденция

(профиль (магистерская программа): **Правовое обеспечение деятельности государственных и муниципальных органов**)

ЧАСТЬ 1. (не публикуется)

ЧАСТЬ 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАБОТЕ С ОЦЕНОЧНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ РАЗРАБОТЧИКИ

КАФЕДРА:	Конституционного права
АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:	Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры, д.ю.н., профессор

I. ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ

Опрос

1. Принципы осуществления контрольно-надзорной деятельности органами публичной власти

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Концентрируя в себе интересы общества, бизнеса и государства, принципы контрольно-надзорной деятельности определяют основные положения и фундаментальные идеи, в соответствии с которыми строится и функционирует система контроля (надзора) со стороны органов публичной власти.

Для должностных лиц контрольно-надзорных органов принципы контрольно-надзорной деятельности являются правовыми ориентирами, предписывая действовать в определенном направлении и соответствующим образом. В контрольно-надзорной деятельности принципы имеют ключевое значение, поскольку их реализация обеспечивает защиту прав и свобод подконтрольных субъектов.

Принципы контрольно-надзорной деятельности условно можно разделить на общие и специализированные. К общим принципам относятся такие универсальные принципы как законность, объективность и справедливость при осуществлении контрольной деятельности, уважение и соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в процессе осуществления контрольной деятельности, гласное осуществление контрольной деятельности, презумпция невиновности и др. Такие принципы раскрывают содержательную и социально-правовую направленность государственного (муниципального) контроля (надзора).

Специализированные принципы раскрывают организационную и технологическую сторону контрольного процесса. Указанные принципы, как правило закрепляются в базовом (основном) акте о государственном (муниципальном) контроле и актах, регламентирующих отдельные виды контрольно-надзорной деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Остановимся на рассмотрении отдельных принципов контрольно-надзорной деятельности:

1. Принцип законности. Принцип законности является общеправовым, универсальным принципом, который нашёл своё воплощение во многих статьях действующей Конституции Российской Федерации (статья 4, части 2 и 3, статья 15). Принцип законности состоит в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, прежде всего субъектами, которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность. В содержание рассматриваемого принципа включается соблюдение требований к порядку принятия решений, порядку работы, соблюдение требований, предъявляемых к субъектам контроля. Нарушение этого принципа влечёт определённые неблагоприятные правовые последствия, которые сказываются на эффективности указанного института. Таким образом, принцип законности охватывает собой все стадии контрольно-надзорной

деятельности и является общим для всех остальных принципов государственного контроля, поэтому все остальные принципы можно считать принципами реализации законности при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

2. Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина закреплен в статье 2 Конституции Российской Федерации. Конституционной основы приоритета прав и свобод человека и гражданина служат ориентиром для всех органов власти и означает, что государство должно признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Безусловно, этот важнейший универсальный принцип должен соблюдаться при осуществлении всех видах контрольно-надзорной деятельности.

3. Принцип презумпции добросовестности подконтрольных субъектов. Закрепление данного принципа устанавливает важную гарантию защиты прав подконтрольных субъектов от неправомерных притязаний должностных лиц контрольно-надзорных органов. Предполагая заведомо добросовестное поведение подконтрольных субъектов, законодательство ставит защиту их прав в зависимость от того, насколько добросовестно осуществлялись эти права. При оценке поведения подконтрольного субъекта презумпция добросовестности предполагает, что любое нарушение закона, выявленное в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, должно быть объективно доказано и подтверждено фактами. При этом обязанность доказывания обстоятельств совершенного нарушения возлагается на орган государственного (муниципального) контроля (надзора).

4. Принцип открытости и доступности для подконтрольных субъектов нормативных правовых актов Российской Федерации, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора), а также информации об организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности, компетенции и контрольных функциях органов государственного (муниципального) контроля (надзора), их должностных лиц. Данный принцип адресован в первую очередь органам и должностным лицам, осуществляющим контроль. Принцип выражается в обязанности уполномоченного контрольного органа в систематизации и доведения до сведения подконтрольных лиц всего массива требований нормативных правовых актов, содержащих информацию о соблюдении обязательных требований, чтобы проверяемые требования законодательства стали максимально понятны подконтрольным субъектам. Для этого властные органы контроля (надзора) на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» обязаны размещать перечень обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом контрольно-надзорной деятельности, прозрачную практику их применения, а также осуществлять информирование подконтрольных субъектов посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами.

5. Запрет на проведение в отношении одного подконтрольного субъекта несколькими контрольно-надзорными органами мероприятий по исполнению одних и тех же обязательных требований и требований, установленных правовыми актами. Речь о недопустимости проведения в отношении одного проверяемого субъекта несколькими проверяющими субъектами проверок, имеющих в качестве своего предмета один и тот же круг вопросов. Иными словами, принцип устанавливает прямой запрет на проведение дублирующего контроля в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же проверяемого субъекта, что позволяет исключить возможность злоупотребления в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Присутствуют как было сказано ранее и иные принципы контрольно-надзорной деятельности органов власти. К сожалению, не все принципы государственного контроля (надзора) реализуются с устойчивым положительным результатом. Реалиями современной действительности является порой предвзятое отношение должностных лиц контрольно-надзорных органов к поднадзорным субъектам с позиции заведомо противоположной презумпции добросовестности, проведение проверок с нарушением принципа открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), проведение проверок должностными лицами контрольно-

надзорных органов при отсутствии соответствующих полномочий. Однако, такие факты свидетельствуют не об «ущербности» принципов контрольной-надзорной деятельности, а о присутствии в деятельности уполномоченных органов власти примеров несоблюдения установленных принципов, что является основанием для соответствующей реакции органов прокуратуры и судебной системы РФ.

2. Дискуссия.

Вопрос для дискуссии: Роль контроля и надзора в системе государственного (муниципального) управления?

Ответ:

Контроль и надзор - это один из неотъемлемых элементов системы публичного управления, которая строится по тем же принципам, что и любая система управления. Основными элементами системы публичного управления являются субъекты управления (органы государственной власти, местного самоуправления и другие уполномоченные государством органы), объекты и предмет управления. Взаимосвязи между этими элементами системы обеспечиваются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, ведомственными приказами и инструкциями, другими документами. Таким образом, контрольно-надзорная деятельность осуществляется на основе права, а на его основе методическое, кадровое, материально-техническое и финансовое обеспечение органов, составляющих систему публичного управления, определяется их организационная структура, научно-исследовательская и учебная база и т. д. В системе публичного управления информация, которая поступает органам, осуществляющим публичное управление, от органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность позволяет своевременно и точно корректировать их управляющее воздействие на подконтрольные объекты, что повышает эффективность как управления в целом, так и законодательства, его регламентирующего. Следует отметить и тот факт, что в науке и правоприменительной практике часто возникает вопрос: является ли надзор как понятие и как явление аналогичным контролю? Однозначного ответа на этот вопрос нет. Термины «контроль» и «надзор» в законодательстве не определены, либо определяются как синонимы. В различных литературных источниках встречается мнение, что понятие «надзор» — более узкое и является составной частью понятия «контроль». С правовой точки зрения между контролем и надзором значительной разницы нет. Целью и того, и другого является обеспечение соблюдения законности и установленных правил подконтрольным объектом. И контрольные, и надзорные органы обладают полномочиями по применению определенных законодательством санкций к нарушителям. Поэтому зачастую эти понятия используются как синонимы. Так, в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дается развернутое определение государственного контроля (надзора), из которого следует, что законодатель отождествляет понятия «контроль» и «надзор». Анализ содержания понятий «контроль» и «надзор» с управленческой точки зрения показывает различия между ними. В системе управления контроль выполняет функцию обратной связи между результатом управления и субъектом управления, он находится внутри системы, является ее элементом. Иными словами, контролирующий орган в системе управления подчинен субъекту управления, ему представляет результаты своей деятельности, вместе с ним принимает меры по устранению недостатков. Контролирующий орган заинтересован не только в обеспечении соблюдения законности, но и в том, чтобы ресурсы использовались рационально, система функционировала наиболее эффективно. В отличие от контрольного надзорного органа не является элементом системы управления, его не интересует, насколько эффективно функционирует подконтрольный объект, насколько рационально он использует ресурсы, каким образом и за какие средства будут устранены нарушения и недостатки. Надзорный орган имеет одну цель — обеспечить соблюдение законности и установленных правил. Особенности надзора являются: во-первых, его внешний характер; во-вторых, нацеленность только на

соблюдение законности; в-третьих, ориентированность на поиск недостатков и наказание виновных.

Методические рекомендации к проведению дискуссии. Дискуссия – это публичный диалог, в процессе которого сталкиваются, как правило, противоположные точки зрения. Дискуссия имеет две основные цели: информационную цель: выявить суть спорного вопроса, четко обозначить все точки зрения; цель воздействия, убеждения: с помощью приведенных аргументов и доказательств убедить соперника в правоте своих взглядов. При подготовке по теме надо рассмотреть позиции «за» и «против». Каждая позиция должна содержать: 1) определение темы, объяснение ключевых понятий темы; 2) формулировку основного тезиса, с точки зрения которого будет доказываться та или иная позиция; 3) аргументы и доказательства (с опорой на тексты юридической, критической, научной и публицистической литературы). Успех в дискуссии в значительной степени зависит от аргументов, которые приводятся в поддержку выдвинутого тезиса.

3. Решение практических задач

3.1 Депутаты законодательного собрания Свердловской области выступили с инициативой о принятии специального закона о парламентском контроле в Свердловской области. *Оцените законность данной инициативы? Какие формы парламентского контроля могут быть указаны в данном законе субъекта РФ?*

Ответ:

Законность выдвинутой инициативы является дискуссионной. С одной стороны, парламентский контроль представляет собой один из видов государственного контроля, который вправе осуществлять как федеральные органы законодательной власти, так и органы законодательной власти субъектов РФ. В тоже время, ст. 1 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» в содержание отношений по парламентскому контролю включает общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Счетной палатой Российской Федерации парламентского контроля на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации. А статья 4 этого же Федерального закона среди субъектов парламентского контроля не упоминает органы государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с п.4 ст. 1 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» не упоминает о полномочиях законодательного органа субъекта Российской Федерации осуществлять парламентский контроль, при этом возлагая на данный орган отдельные контрольные полномочия по отношению к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, руководителям исполнительных органов субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный орган субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации

Федерации; за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного, полагаем, что принятие законодательным органом субъекта РФ специального закона о парламентском контроле не основан на положениях действующего законодательства, что не исключает наличия в субъекте РФ специального нормативного акта, определяющего порядок реализации отдельных контрольных полномочий законодательных органов субъекта РФ, основанных на положениях Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

3.2 Администрацией города Екатеринбурга издано Положение «О порядке осуществления муниципального контроля Администрацией города Екатеринбурга и его отраслевыми (функциональными) и территориальными органами». Прокурор города Екатеринбурга опротестовал названное Положение, указав на его несоответствие действующему законодательству, регламентирующему вопросы контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления. *Оцените законность акта прокурорского реагирования, кто и в каком порядке уполномочен определять и утверждать виды муниципального контроля, осуществляемые на территории соответствующих муниципальных образований?*

Ответ:

В соответствии со ст. 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на органы местного самоуправления возложены обязанность организации и осуществления муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а также в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, органы местного самоуправления вправе осуществлять муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В соответствии с п.4.ч.2 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» порядок организации и осуществления муниципального контроля устанавливается положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

Согласно части 4 статьи 98 вышеуказанного федерального закона № 248-ФЗ, положения о видах муниципального контроля подлежат утверждению до 1 января 2022 года. Таким образом, принятия правового акта, регламентирующего вопросы организации и осуществления видов муниципального контроля является исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования, следовательно Администрация города Екатеринбурга при принятии указанного в задаче правового акта вышла за пределы установленной для данного органа местного самоуправления законодательством компетенции, что свидетельствует о правомерности вынесения прокурором акта прокурорского реагирования.

II. ПРОМЕЖУТОЧНАЯ АТТЕСТАЦИЯ

1. Теоретический вопрос:

Понятие и основные формы президентского контроля

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

В настоящее время, исходя из принципа разделения властей, закрепленного в статье 10 Конституции Российской Федерации на федеральном уровне государственный контроль можно разделить на: президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти. Все эти виды государственного контроля имеют публично-правовой характер, основаны и одновременно обеспечивают систему «сдержек» и «противовесов».

Надо отметить, что в последние годы президентский контроль стал предметом пристального изучения со стороны отечественной науки и политической практики. И это неудивительно, поскольку в условиях модернизации российского общества именно президентский контроль играет важную роль в развитии политической системы страны, совершенствовании государственного управления, развитии экономики, социальной сферы.

Если говорить о месте и роли президентского контроля в системе контрольно-надзорной деятельности органов власти, то необходимо отметить, что прежде всего оно обусловлено конституционным статусом Президента Российской Федерации в системе органов власти, особой значимостью принимаемых им решений. Следует отметить, что глава в Конституции Российской Федерации о Президенте Российской Федерации открывает перечень глав, посвященных органам государственной власти Российской Федерации, что является важным аспектом в характеристике статуса президента. Место, которое занимает в действующей Конституции глава о президенте, позволяет сделать вывод о том, что президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. В этой связи президентский контроль можно рассматривать в качестве важного координирующего звена, обеспечивающего единство и взаимодействие, а не только как один из видов государственного контроля. Особый конституционный статус Президента Российской Федерации распространяется и на осуществляемые им контрольные функции, что, в свою очередь, позволяет говорить о президентском контроле как об особом, стратегическом виде контроля в системе государственного контроля. По итогам президентского контроля могут быть приняты соответствующие меры «президентского уровня» – например, издан указ, распоряжение, дано поручение правительству, руководителям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом следует сказать, что в научной литературе «президентский контроль» иногда понимается как контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации. В этой связи следует различать контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации и контроль со стороны самого Президента Российской Федерации. Прежде всего, потому, что полномочия Президента Российской Федерации определены в самой Конституции Российской Федерации и других законах Российской Федерации, а полномочия Администрации Президента Российской Федерации и ее структурных подразделений (например, Контрольное управление Президента Российской Федерации) определены в положениях, утвержденных в указах Президента Российской Федерации. Таким образом, президентский контроль является более широким понятием и включает в себя контроль со стороны самого Президента Российской Федерации и контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что, исходя из конституционных полномочий Президента Российской Федерации, как главы государства, президентский контроль является самостоятельным, стратегическим видом контроля в системе государственного контроля Российской Федерации, главным субъектом которого является Президент Российской Федерации.

Органом, осуществляющим координацию и организующим контрольную деятельность других субъектов президентского контроля, является администрация Президента Российской Федерации.

Согласно Положению об «Администрации Президента Российской Федерации», администрация является государственным органом, сформированным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений, что позволяет сделать вывод о

том, что Администрация Президента Российской Федерации является субъектом президентского контроля.

Контроль ведется за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации), указов, распоряжений, поручений, посланий и других решений Президента Российской Федерации.

Организация данного контроля на федеральном и региональном уровнях возложена на самостоятельное подразделение Администрации Президента Российской Федерации – Контрольное управление Президента Российской Федерации, которое наделено также функцией внутреннего контроля, то есть контроля за деятельностью всех подразделений Администрации Президента Российской Федерации, а также деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Определенные контрольные функции в рамках своей компетенции осуществляют и другие подразделения Администрации Президента Российской Федерации (среди них, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Экспертное управление Президента Российской Федерации, Управление по работе с обращениями граждан Президента Российской Федерации и другие), а также полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Решение практической задачи

Студент Иванов на вопрос преподавателя: «Кто является субъектом общественного контроля по Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» ответил: Общественная палата Российской Федерации и Общественные палаты субъектов Российской Федерации? Оцените правильность ответа студента? Существуют ли иные субъекты общественного контроля? Какими правовыми актами, регламентируется их статус?

Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:

Правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия определены Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Статья 9 названного закона в число субъектов общественного контроля включает:

- 1) Общественную палату Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться также:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Таким образом, ответ студента Иванова был не полным.

Что касается правовых актов, регламентирующих статус субъектов общественного контроля, то в качестве примеров можно привести следующие:

- Закон Свердловской области от 22 марта 2018 года № 32-ОЗ «Об Общественной палате Свердловской области», регламентирующий статус Общественной палаты Свердловской области (далее - Общественная палата) и статус члена Общественной палаты, определяется ее состав, а также устанавливается порядок формирования, организации и осуществления деятельности Общественной палаты;

- Областной закон Ростовской области от 1 марта 2017 г. № 1025-ЗС «Об общественной палате Ростовской области», определяющий отношения, возникающие в связи с формированием и деятельностью Общественной палаты Ростовской области;

- решение Екатеринбургской городской думы от 10 октября 2006 года № 67/29 «Об утверждении Положения «Об Общественной палате муниципального образования «город Екатеринбург», в котором определены цели и задачи функционирования Общественной палаты муниципального образования «город Екатеринбург», порядок формирования, деятельности и др.

- Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», определяющем цели, порядок формирования общественных советов, полномочия общественного совета и его членов и др.

ЧАСТЬ 3. (не публикуется)