

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

### Правовое регулирование 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

<b>РАЗРАБОТЧИКИ</b>	
<b>КАФЕДРА:</b>	конституционного права
<b>АВТОР (Ы):</b>	<b>Несмеянова Светлана Эдуардовна – профессор кафедры конституционного права, доктор юрид. наук, профессор</b>

#### I. ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ

##### *Теоретические задания:*

Назовите принципы организации публичной власти. Каким актом/актами определены эти принципы? Какой принцип доминирует при организации публичной власти?

##### *Ключ ответа*

Говоря об общих принципах, закрепленных в Конституции РФ следует назвать принцип верховенства и юридического доминирования конституции; принцип народного суверенитета; принцип легитимности деятельности органов публичной власти; принцип идеологического и политического плюрализма; принцип приоритетности прав и свобод личности при правовом регулировании; принцип разделения властей; принцип территориальной и государственной целостности; принцип верховенства общепризнанных принципов и норм международного права. Это универсальные принципы, получившие свое закрепление и в международном и национальном праве.

Принципы организации публичной власти определены, прежде всего, Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации". В данном Законе названы принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций (гл. 4) Однако, следует признать, названные основы являются не только принципами принятия решений, но и основополагающими позициями построения всей единой системы публичной власти в Российской Федерации (принцип единой системы публичной власти, принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина и др.)

В ст. 17 Закона закреплены принципы, определяющие статус Государственного Совета. Это пять основополагающих принципов, определяющих осуществление взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти:

- принцип эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства
- принцип самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности их распределения
- принцип гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти
- принцип открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления

- принцип оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414 –ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конкретизирует названные выше принципы, определяя основы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ. Деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;
- 6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;
- 11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- 12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- 13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Все названные принципы в совокупности характеризуют публичную власть, организованную в Российской Федерации.

### ***Практическое задание***

1. Основываясь на законодательстве Российской Федерации выделите участников стратегического планирования на разных уровнях публичной власти

#### *Ключ ответа*

Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
---------------------	----------------------	-----------------------

<p>Президент Российской Федерации;</p> <p>Совет Федерации и Государственная Дума;</p> <p>Правительство Российской Федерации;</p> <p>Совет Безопасности Российской Федерации;</p> <p>Счетная палата Российской Федерации;</p> <p>Центральный банк Российской Федерации;</p> <p>федеральные органы исполнительной власти;</p> <p>иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами</p>	<p>законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;</p> <p>высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);</p> <p>высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;</p> <p>исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации;</p> <p>контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации;</p> <p>иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами</p>	<p>органы местного самоуправления;</p> <p>муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами</p>
---	---	---

Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" ( Ст. 9)

2. Найдите решения Конституционного Суда РФ раскрывающие вопросы организации государственной власти на федеральном и региональном уровне.

*Ключ ответа*

Конституционным Судом РФ принято очень большое количество решений, определяющих порядок организации и деятельности органов публичной власти (определение принципов организации публичной власти, уровни ее осуществления, порядок формирования отдельных органов, ответственность органов публичной власти и др.).

В качестве примера можно привести следующие решения:

По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. - 1997. - № 5. - Ст. 708.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного суда РФ от 21.12.2005 № 13-П // СЗ РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 336.

По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // СЗ РФ. - 2012. - № 53 (ч. 2). - Ст. 8062.

По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного суда РФ от 18 янв. 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»: постановление Конституционного суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // СЗ РФ. - 1998. - № 23. - Ст. 2626. (Умышленно показаны решения прежних лет)

Конституционный Суд и сегодня принимает решения, связанные с пониманием публичной власти, вопросами разграничения вопросов ведения, договорных отношений и др.

3. В уставе одного из субъектов Российской Федерации зафиксировано, что в случае, если население муниципального образования самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть.

*Дайте правовую оценку такому положению, с точки зрения действующего законодательства о местном самоуправлении. Существует ли судебная практика по указанному вопросу?*

*Ключ ответа/решение, рекомендации по выполнению задания:*

Базовым законом в сфере местного самоуправления сегодня является Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131-ФЗ).

На основании Федерального закона №131-ФЗ муниципальные образования наделяются определенными полномочиями, необходимыми для решения вопросов местного значения, реализации задач и функций местного самоуправления. Реализация полномочий органами местного самоуправления осуществляется как населением непосредственно, так и через органы и должностные лица местного самоуправления. Население городских и сельских поселений, независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления и играет важную роль в реализации полномочий местного самоуправления.

Еще в 1996 г. Конституционный Суд РФ, рассматривая закрепленные в Конституции РФ права, уже назвал право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (статья 3, часть 2), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (статья 32, часть 2), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (статья 130, часть 2).

В 1997 г. в постановлении по «Удмуртскому» делу Конституционный Суд РФ поднял вопрос о невозможности лишения населения конституционного права на осуществление местного самоуправления, подразумевая под ним право на самостоятельное решение вопросов местного значения

В 1998 г. в постановлении по делу «Республики Коми» Конституционный Суд РФ повторил высказанную ранее им позицию о невозможности лишения населения городского, сельского

поселения, независимо от его численности, права на осуществление местного самоуправления (часть третья пункта 1 статьи 12). Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления.

В 2000 г. в постановлении по «Курскому» делу Конституционный Суд РФ подчеркнул, что по смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции РФ граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как создание самого муниципального образования, так и приобретение права проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления происходят на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта РФ.

*Для выполнения данного задания рекомендуется обратиться к юридической литературе, законодательству, судебной практике (примерный список библиографических источников приведен в РПД по данной дисциплине).*

## II. ПРОМЕЖУТОЧНАЯ АТТЕСТАЦИЯ

### *Теоретический вопрос*

1. Используя основные направления и приоритеты государственной политики, законодательство о публичной власти определите содержание «публичная власть» и принципы таковой.

### *Ключ ответа*

В правовой практике Российской Федерации термин «публичная власть» впервые вводится в официальные документы Конституционного Суда Российской Федерации. В своих решениях Конституционный Суд РФ определяет, что публичная власть осуществляется на федеральном, региональном уровне, а также местном самоуправлении.

В конце 2020 года в российской правовой системе появилось легальное определение единой системы публичной власти в результате принятия Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», где указывается, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий социально-экономического развития государства.

К принципам публичной власти относятся: 1. Принцип верховенства Конституции, законности определяет, что реализация публичной власти осуществляется только в пределах, установленных законом (ст. 15 Конституции РФ). 2. Принцип единства системы публичной власти. Единство власти можно понимать тройко: как социальное единство, как единство целей и направлений деятельности, и, в конечном итоге, как организационное единство. 3. Принцип

гласности. Данный принцип заключается в том, что решения и действия органов власти должны быть преданы гласности и быть доступны. 4. Принцип компетенционной самостоятельности и независимости различных субъектов публичной власти. 5. Принцип ответственности органов публичной власти и их должностных лиц. 6. Признание, уважение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Можно выделять и иные принципы, названные в ФЗ от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации": государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации; гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий; государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

### **Практическое задание**

1. В уставе одного из субъектов Российской Федерации зафиксировано, что в случае, если население муниципального образования самостоятельно и добровольно отказалось от реализации права на организацию местного самоуправления, то на данной территории осуществляется государственная власть. Дайте правовую оценку такому положению, с точки зрения действующего законодательства о местном самоуправлении. Существует ли судебная практика по указанному вопросу?

*Ключ ответа:*

Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (статья 1, часть 1) и устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, и что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 1 - 3).

В развитие этих положений, определяющих основы конституционного строя Российской Федерации, статья 32 Конституции РФ закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (часть 1), включая право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией РФ, осуществление воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется (постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года N 30-П, от 26 апреля 2016 года N 13-П и от 3 июля 2019 года N 26-П).

Из приведенных положений Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ее статей 12, 130 и 131 следует, что местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, является необходимой формой осуществления власти народа, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, обеспечивает права и обязанности граждан, связанные с участием непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в самостоятельном решении вопросов

местного значения, в том числе путем определения структуры органов местного самоуправления и формирования органов муниципальной власти в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 года N 9-П).

Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией РФ нормотворческие полномочия, закрепил в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" общие правовые и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также гарантии его осуществления (преамбула). Вместе с тем, осуществляя свои полномочия в данной области, он не вправе действовать произвольно, а должен - с учетом вытекающих из Конституции РФ требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей - соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года N 7-П, от 29 марта 2011 года N 2-П и от 18 мая 2011 года N 9-П).

В одном из своих последних решений по вопросам организации местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 года №50-П) еще раз подчеркнул значимость местного самоуправления как основы конституционного строя.

Основываясь на решениях Конституционного Суда РФ следует признать, что орган конституционной юстиции в развитие конституционных норм, определил местное самоуправление как право от которого нельзя отказаться, даже если отказ оформлен населением добровольно и самостоятельно.

### **ЧАСТЬ 3. *(не публикуется)***