



## АССОЦИАЦИЯ «СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ»

634012, г. Томск,  
пр.Кирова, д.58, стр.55

тел – 54-52-70  
email: smoto@tomsk.gov.ru

дд.10.2021 № 994  
на № 01/24846 от 05.10.2021 г.

И.о. начальника Департамента  
по государственно-правовым вопросам  
и законопроектной деятельности  
Администрации Томской области  
Дигелю В.В.

Уважаемый Вячеслав Владимирович!

**Проект федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»,** внесенный сенатором Российской Федерации А.А.Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В.Крашенинниковым, в предложенной редакции не поддерживаем по следующим основаниям.

1. Авторами законопроекта не обоснована необходимость принятия нормативного акта о регулировании единой системы публичной власти в Российской Федерации только на уровне субъекта Российской Федерации.

Так, согласно Конституции РФ и Федеральному закону от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Таким образом, система публичной власти в Российской Федерации включает в себя как федеральные, так и региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления в совокупности. Вместе с тем, из положений законопроекта, невозможно определенно сказать, в какой мере они применимы ко всем органам, как частям единой системы. Например, часть норм Главы 1 законопроекта относится ко всем органам системы, в том числе к органам местного самоуправления. Остальные касаются только субъектов РФ.

Следует отметить, что большая часть положений законопроекта состоит из выборочно скопированных норм Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ).

Считаем данный подход концептуально неправильным.

Федеральный закон № 184-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ в полной мере обеспечивают регулирование правоотношений по организации деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, как самостоятельных элементов единой системы публичной власти. Отмена или корректировка их норм может создать пробелы в регулировании работы данных органов.

Так, например, в законопроекте не нашли отражения вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные частью 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Представляется, что нормативный акт, определяющий основы функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, целесообразно направить на регулирование работы указанной системы в целом и механизмов взаимодействия составляющих ее элементов. Например, вопросов разграничения и перераспределения полномочий и т.д.

В связи с этим полагаем, что авторам законопроекта следует пересмотреть концепцию нового закона, включив в него положения, определяющие основы единства системы публичной власти в Российской Федерации, а также положения регулирующие вопросы организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия всех составляющих ее элементов, как это следует из определения понятия единой системой публичной власти.

**2.** Также считаем, что при необходимости включения в законопроект уже существующих норм федерального законодательства следует обеспечить их непротиворечие друг другу, а также обосновывать предлагаемые изменения.

Например, авторами не обоснованы причины, по которым в законопроект внесены следующие положения:

- в статье 33 законопроекта *право* высшего исполнительного органа субъекта РФ предложить органу местного привести в соответствие с законодательством РФ изданные им правовые акты, предусмотренное частью 2 статьи 21 Федерального закона № 184-ФЗ, заменено соответствующей *обязанностью*;

- часть 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает возможность органам местного самоуправления для осуществления переданных государственных полномочий использовать *собственные материальные и финансовые средства*. В части 5 статьи 52 законопроекта данное понятие заменено на *«собственное имущество»*.

- в части 11 статьи 52 законопроекта сказано, что при выявлении нарушений при осуществлении органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, данные полномочия могут быть изъяты по основаниям и в порядке, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако данный Федеральный закон

не предусматривает ни оснований, ни порядка, ни самой возможности изъятия переданных государственных полномочий. При этом законопроектом не предлагается каких-либо изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ;

- в часть 9 статьи 1 законопроекта включено положение, устанавливающее, что ответственность за невыполнение региональных нормативных актов может быть установлена законом субъекта РФ только в том случае, если она не установлена федеральным законом;

- в часть 5 статьи 4 и часть 4 статьи 5 законопроекта включено положение, устанавливающее основы деятельности *мировых судей*, не входящих в единую систему публичной власти и руководствующихся нормами Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Федерального закона от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»;

- положения часть 9 статьи 52 законопроекта регулируют вопросы передачи полномочий органов местного самоуправления на уровень субъекта РФ, и, следовательно, необоснованно включены в статью, регулирующую наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями.

**3.** Также считаем, что при доработке законопроекта необходимо:

- уточнить понятийный аппарат законопроекта. Например:

дать определение термина «орган публичной власти», который используется в проектируемом пункте 10 части 1 статьи 2 законопроекта;

указать, что понятие «единая система публичной власти» используется в значении, установленном Федеральным законом от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

- исключить из законопроекта положения, воспроизводящие нормы Конституции РФ (например, статьи 1, 3 и 8 законопроекта).

Кроме того, полагаем, что действующие на сегодняшний день наименования высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов РФ не нарушают принцип единства системы публичной власти и необходимость их переименования повлечет существенные бюджетные затраты.

Также направляем в Ваш адрес заключения к законопроекту, предоставленные Думой города Томска и администрацией города Стрежевого и просим учесть высказанные в них доводы при подготовке Администрацией Томской области итогового заключения на законопроект.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Исполнительный директор

Н.В. Лиманская



## ДУМА ГОРОДА ТОМСКА

Ленина пр., д. 105, Томск, 634050  
тел. (3822) 51 14 02, факс (3822) 51 10 71  
e-mail: [duma@admin.tomsk.ru](mailto:duma@admin.tomsk.ru)  
<http://duma.admin.tomsk.ru/>  
ОКПО 03047019, ОГРН 1037000098046  
ИНН/КПП 7017040847/701701001

*д.10.2021 № 03-1605*  
на № 964 от 11.10.2021

Исполнительному директору  
Совета муниципальных образований  
Томской области  
Н.В.Лиманской

Кирова пр., д.58, стр. 55, Томск г.,  
634012

*О предложениях по законопроекту*  
№ 1256381-7

**Уважаемая Наталья Викторовна!**

На Ваше письмо (исх. № 964 от 11.10.2021) о проекте федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (далее - проект № 1237905-7) сообщаем следующее.

Рассматриваемым проектом предлагается ряд новелл, которые требуют определенной проработки.

1. Так, отдельными нормами проекта установлены сроки выполнения тех или иных мероприятий, которые будет сложно реализовать на практике. Так, например, частью 5 статьи 11 проекта предусмотрено, что руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти выступает на заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации с информацией о деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации и отвечает на вопросы депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации. При этом приглашение на заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации с указанием интересующих депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации вопросов направляется руководителю территориального органа федерального органа исполнительной власти *не позднее чем за семь дней до дня проведения заседания.*

Полагаем, что срок семь календарных дней не достаточен для соответствующей подготовки к выступлению с информацией о деятельности органа. Аналогично считаем недостаточным пятнадцатидневные сроки для предоставления отзывов, а также поправок к проектам федеральных законов, предусмотренные частью 2 статьи 39, частью 1 статьи 40 проекта. В Томской области по законопроектам собирается мнение органов местного самоуправления, кроме того, решение о поддержании того или иного проекта принимается на собрании законодательного органа субъекта Российской Федерации (как правило заседание проводится один раз в месяц).

2. Частью 1 статьи 20 предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации. Учитывая, что на территории субъекта Российской Федерации действуют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, в том числе руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, для исключения неоднозначного толкования предлагаем уточнить, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство *органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации*.

3. Частью 4 статьи 20 проекта предусмотрено единое наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – «Глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Согласно действующему в настоящее время законодательству наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. Субъектами Российской Федерации данные наименования установлены и применяются уже длительное время. Учитывая, что положения Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти не требуют такого переименования, предлагаем оставить возможность использования субъектами Российской Федерации исторически сложившиеся наименования должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Аналогичное предложение имеется к части 3 статьи 31 проекта, согласно которой наименование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации.

4. Частью 6 статьи 20 проекта предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Действующим законодательством

предъявляются разные требования и устанавливаются разные гарантии для указанных категорий должностей. Так, например, для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации законодательством субъектов Российской Федерации предусмотрены определенные пенсионные права, компенсационные выплаты, материально-техническое обеспечение деятельности и тп. Не ясно, как в случае одновременного замещения государственной должности Российской Федерации и государственной должности субъекта Российской Федерации будут действовать указанные требования и гарантии.

5. Частью 5 статьи 32 проекта (и далее по тексту проекта) предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно зазглашать высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Данное положение не вполне согласуется с положениями Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 77 Конституции Российской Федерации), согласно которым должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации упоминается как совмещаемая с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти в субъекте Российской Федерации (как и в действующем Федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

6. Не вполне понятен принцип разграничения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Например, пунктами 7, 13 части 1 статьи 44 проекта предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно, в объеме, предусмотренном федеральными законами, осуществляют полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации, в соответствующем субъекте Российской Федерации в сфере местного самоуправления, в том числе развития социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований; организаций и осуществления на муниципальном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне. Аналогичные полномочия в соответствии с нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к вопросам местного значения муниципальных образований.

7. Статьями 64, 65 проекта предусмотрены заключительные и переходные положения. В соответствии с частью 1 статьи 65 со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признаются утратившими силу главы 2 - 4, 5, 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Частью 2 статьи 65 установлено, что со дня официального опубликования настоящего федерального закона признается утратившим силу глава 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом в соответствии с частью 1 статьи 64 проекта настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением положений, для которых настоящей статьей установлены иные сроки вступления их в силу. Таким образом, и глава 1 и главы 2 - 4, 5, 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» будут признаны утратившими силу со дня официального опубликования проекта, который и является днем вступления в силу проекта (за исключением отдельных его положений).

Иных замечаний правового характера к проекту не имеем.

Руководитель  
аппарата Думы Города Томска



А.В.Евстигнеева



Администрация  
городского округа Стрежевой

Ермакова ул., д.46а, г. Стрежевой,  
Томская область, 636785  
Тел/факс (38259) 5-10-01,  
факс (38259) 5-22-96,  
e-mail: office@admstrj.tomsk.ru

Исполнительному директору  
Совета муниципальных образований  
Томской области  
Н.В. Лиманской

**20 ОКТ 2021 № 01-18-4006**  
На № 964 от 11.10.2021

Уважаемая Наталья Викторовна!

Администрацией городского округа Стрежевой изучен проект федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В части перераспределения полномочий между уровнями власти предлагаем:

1. Законодательное установление обязанности органов государственной власти компенсировать расходы органов местного самоуправления, возникающие в результате дополнения перечня вопросов местного значения и передачи дополнительных полномочий органам местного самоуправления.
2. Финансирование за счет средств вышестоящих бюджетов приведения в надлежащее техническое состояние объектов инфраструктуры, для последующего решения вопросов местного значения.
3. Законодательное регулирование процедуры отказа органов местного самоуправления от исполнения отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами Томской области, в случаях недостаточного для исполнения переданных полномочий финансирования, а также отсутствия необходимой инфраструктуры и кадрового потенциала в органах местного самоуправления.

И.о. Мэра городского округа

В.В. Дениченко

Чалова Валерия Сергеевна  
(38259) 50327  
chalova@admstrj.tomsk.ru