

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

«17» января 2023 г.

№ 5.1-08/8

Руководителям
законодательных органов
государственной власти субъектов
Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Правовое управление Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации направляет для использования в работе материалы семинара-совещания на тему: "Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», проведенного 20 октября 2022 года Правовым управлением Аппарата Совета Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Приложение: файл (брошюра).

Заместитель Руководителя
Аппарата Совета Федерации -
начальник Правового управления



Е.Ю. ЕГОРОВА

Россоха Елена Ивановна
8-495-697-94-70

Правительство Архангельской области	
Входящий №	317
18 января	2023 г.
на	1+30 листах

19 01 23
02-05/7

1+30



**С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И**
Федерального Собрания
Российской Федерации

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ НА ТЕМУ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2021 ГОДА № 414-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

20 октября 2022 года

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ НА ТЕМУ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2021 ГОДА № 414-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(20 октября 2022 года)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

20 октября 2022 года Правовым управлением Аппарата Совета Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера был проведен семинар-совещание на тему «Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В работе семинара-совещания приняли участие председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству И.В. Рукавишникова, председатель Законодательной Думы Хабаровского края И.В. Зикунова, представители Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также сотрудники Аппарата Совета Федерации.

Участники семинара-совещания обсудили вопросы, связанные с реализацией Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также ответили на вопросы, поступившие из законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в ходе подготовки к мероприятию.



ОГЛАВЛЕНИЕ

Стенограмма семинара-совещания на тему «Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».....	5
Вступительное слово заместителя Руководителя Аппарата Совета Федерации – начальника Правового управления Е.Ю. Егоровой.....	5
Доклады участников семинара-совещания (в порядке выступлений)	
И.В. Рукавишникова, <i>первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству</i> Единая система публичной власти в Российской Федерации: практика реализации конституционных положений.....	9
А.А. Шевченко, <i>председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера</i> Актуальные аспекты законодательного регулирования системы публичной власти в субъектах Российской Федерации	14
А.Е. Карманов, <i>исполняющий обязанности заместителя директора Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации</i> Деятельность территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»	20

Л.В. Андриченко, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Модернизация законодательства субъектов Российской Федерации в свете развития федеративных отношений 24

Ответы на вопросы 30

Информационно-правовой материал Правового управления Аппарата Совета Федерации к семинару-совещанию на тему «Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» 47

СТЕНОГРАММА
семинара-совещания на тему «Актуальные проблемы реализации
Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ
«Об общих принципах организации публичной власти
в субъектах Российской Федерации»

20 октября 2022 года



Вступительное слово
заместителя Руководителя Аппарата Совета Федерации –
начальника Правового управления
Е.Ю. Егоровой

Уважаемые коллеги, доброе утро! Сегодня мы проводим совместный семинар с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. В работе семинара принимают участие председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрей Анатольевич Шевченко и первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Ирина Валерьевна Рукавишникова.

Благодарю вас, уважаемые сенаторы Российской Федерации, за то, что нашли время и возможность принять личное участие в работе семинара.

В нашей работе также принимают участие председатель Законодательной Думы Хабаровского края Ирина Валериевна Зикунова, представители Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Института

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также сотрудники Аппарата Совета Федерации.

Сегодняшний семинар продолжает начатую в прошлом году работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным в сфере организации единой системы публичной власти. Оказание методической помощи законодательным органам субъектов Российской Федерации в решении этой важной задачи остается нашим приоритетом.

Как известно, с 1 января 2023 года Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – федеральный закон, Федеральный закон № 414-ФЗ) будет действовать в полном объеме. Несмотря на то что во многом он сохранил преемственность в регулировании общих принципов организации власти в субъектах, тем не менее в нем содержится значительное число новелл, которые нуждаются в осмыслении.

Прежде всего закреплён единообразный подход к наименованию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Установлен единый срок полномочий глав субъектов и законодательных органов – пять лет. При этом количество сроков пребывания одного и того же лица в должности главы субъекта федеральным законом не ограничено.

Установлено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации занимает одновременно государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации. Закреплено принципиальное положение о том, что вне зависимости от осуществления депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности депутат законодательного органа признается замещающим государственную должность субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом предусматриваются также меры ответственности депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, такие, как: предупреждение, освобождение от занимаемой в законодательном органе должности без прекращения депутатских полномочий, запрет занимать должности в законодательном органе до прекращения срока его полномочий. К основаниям их применения, в частности, отнесено использование депутатом своего статуса для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий. Конкретизировано, что высшее должностное лицо осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте и вправе непосредственно возглавить правительство субъекта Российской Федерации.

Федерации или учредить должность председателя правительства, если это предусмотрено конституцией или уставом субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом закреплена возможность участия федеральных органов исполнительной власти в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с установленным в нем перечне сфер деятельности исполнительных органов субъекта. Предусмотрено также участие органов публичной власти субъектов в решении задач местного самоуправления и формировании органов местного самоуправления.

Федеральный закон содержит исчерпывающий перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В статье 44 федерального закона этот перечень уточнен и расширен до 170 пунктов с учетом полномочий, закрепленных в отраслевых федеральных законах.

Определено, что проекты федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, которыми устанавливаются и изменяются собственные полномочия органов субъектов Российской Федерации или их расходные обязательства, должны направляться в Государственный Совет Российской Федерации.

Закреплен новый подход при определении имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации. В частности, не является исчерпывающим перечень видов такого имущества, а порядок его учета и ведения соответствующего реестра должен быть определен субъектом Российской Федерации.

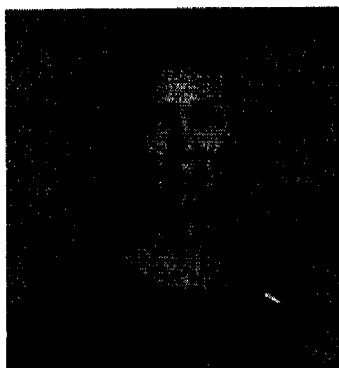
Полагаю, что сегодняшний семинар поможет ответить на ряд вопросов, связанных с реализацией Федерального закона № 414-ФЗ, и тем самым будет способствовать обеспечению системности и повышению качества регионального законодательства. В связи с этим хотелось бы отметить, что законодательные органы субъектов Российской Федерации активно откликнулись и направили в наш адрес значительное число вопросов. Причем вопросы эти носят не абстрактный характер, а практический и связаны с толкованием терминов федерального закона, с вопросами организации системы исполнительной власти в субъекте, замещением государственных должностей депутатами, досрочным прекращением их полномочий.

Позвольте выразить благодарность законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации за проявленный интерес к тематике семинара.

Формат нашей встречи, к сожалению, не позволит в рамках семинара ответить на все поступившие вопросы. Их поступило более 100. Все они проанализированы, сгруппированы по тематикам. Наиболее часто повторяющиеся вопросы мы обсудим сегодня в ходе семинара. А для ответов на другие - выберем иной, наиболее удобный формат. По итогам работы семинара будет подготовлен информационно-правовой материал и направлен всем участникам семинара.

Приглашаю всех приступить к работе. И хочу предоставить слово первому заместителю председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Ирине Валерьевне Рукавишниковой. Тема выступления – «Единая система публичной власти в Российской Федерации: практика реализации конституционных положений».

**ДОКЛАДЫ УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ
(в порядке выступлений)**



И.В. Рукавишникова,

*первый заместитель председателя
Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству*

**ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ**

Уважаемые Екатерина Юрьевна, Андрей Анатольевич, уважаемые коллеги! Рада приветствовать вас на сегодняшнем семинаре. Прежде всего хочу поблагодарить Правовое управление Аппарата Совета Федерации за подготовку такого семинара, такого важного мероприятия. Ежегодно мы собираемся в таком составе и обсуждаем наиболее актуальные и важные для регионов темы.

Сегодняшняя тема, безусловно, чрезвычайно актуальна. Мы тоже в свой адрес, в адрес комитета, получаем множество вопросов и запросов. И, готовясь к сегодняшнему мероприятию, мы провели со всеми субъектами анкетирование, направили им наши вопросы, направили таблицу, которую они заполнили. Мы вам ее передадим потом для обобщения этой информации. Действительно, много вопросов возникает.

Хочу поблагодарить субъекты, которые приняли участие в таком интерактивном взаимодействии (к сожалению, не все субъекты), у нас порядка 70 субъектов ответили на наши запросы, но я думаю, что они достаточно характерны. Поэтому я постараюсь в своем выступлении очень коротко обобщить наиболее важные из них.

Как уже сказала Екатерина Юрьевна, частично нормы федерального закона уже вступили в силу с июня этого года. Положения, касающиеся организации и деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и взаимодействия между собой, вступают в силу уже буквально через несколько месяцев, с января следующего года.

Что касается вопросов, поскольку режим диалога мы задали. Прежде всего, конечно, это терминология, использование понятий «публичная власть», «орган публичной власти». В частности, эти вопросы нам адресованы от Республики Коми, Магаданской области.

На синонимичные понятия «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «исполнительные органы субъектов Российской Федерации», «органы государственной власти субъектов Российской Федерации», «государственные органы субъектов Российской Федерации», которые используются в законодательстве, обращают внимание Тверская, Магаданская, Волгоградская, Ленинградская, Брянская, Иркутская области и так далее, практически все.

Мы исходим из того, что данные понятия употребляются в законе как синонимы, но при этом пока каких-то конкретных подтверждений того, что различающиеся формулировки в Федеральном законе № 414-ФЗ и в отдельных отраслевых законах создают реальные проблемы на практике или приводят, может быть, к какой-то негативной судебной практике, у нас нет. Поэтому мы исходим из того, что если эти формулировки будут в дальнейшем затруднять применение Федерального закона № 414-ФЗ и будут создаваться сложные ситуации при реализации региональных полномочий, то, конечно, мы совместно с коллегами дополнительно изучим вопрос о необходимости внесения соответствующих поправок в действующее законодательство.

Другой блок вопросов касается отсутствия в Федеральном законе № 414-ФЗ некоторых правовых положений, которые ранее были в Федеральном законе № 184-ФЗ, например, отсутствие нормы о том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица. Такое замечание мы получили от Республики Коми и Московской области. Во многих субъектах Российской Федерации, например в Московской, Ростовской областях, региональными законами предусмотрено, что законодательный орган – это юридическое лицо. Такое регулирование, по нашему мнению, в полной мере соответствует Федеральному закону № 414-ФЗ, поскольку ему не противоречит. В законодательстве субъектов также могут быть определены вопросы организации деятельности законодательных органов. В частности, в ряде субъектов прописан сессионный порядок работы. Как пример – Белгородская областная Дума. Вопросы, связанные с порядком работы законодательного органа, также могут быть закреплены в региональном законодательстве.

Отдельная группа замечаний касается кадровых вопросов. Например, вопросы от республик Крым, Татарстан, Коми, Кировской и Магаданской областей о совмещении высшим должностным лицом

субъекта Российской Федерации должности руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Екатерина Юрьевна на этот вопрос уже в своем выступлении ответила, я на этом останавливаться не буду, поскольку этот вопрос достаточно хорошо освещен.

Вопросы правового регулирования процедуры и механизмов сложения полномочий и отставки высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации поступили от Республики Адыгея и Ленинградской области. Данные процедуры могут быть установлены соответствующими законами Российской Федерации, и в этом тоже нет никакого противоречия.

Большое количество вопросов касается правового регулирования полномочий субъектов Российской Федерации, в частности, указывается на то, что ряд полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленных в Федеральном законе № 414-ФЗ, не соответствует положениям, установленным отраслевыми федеральными законами. Эта информация нами получена, будет предметно изучена.

Безусловно, отдельные противоречия в законодательстве все еще остаются, однако следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 414-ФЗ как правовой акт, имеющий более поздний срок принятия, будет иметь приоритет над ранее изданными федеральными законами. Это прежде всего касается полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленных статьей 44 федерального закона, которые отсутствуют в профильных федеральных законах.

Я хочу обратить внимание всех участников нашего совещания на то, что мы действительно держим этот вопрос на контроле. Поступает информация не только в рамках обсуждения сегодняшней тематики, мы получаем информацию и от профильных министерств, в частности, некоторые даже уже законодательные инициативы нами прорабатываются, для того чтобы устранить эти разночтения. Поэтому буду признательна участникам сегодняшнего семинара, если мы придем к какому-то единому мнению и с помощью нашего Правового управления (Екатерина Юрьевна, при Вашей поддержке) сможем подготовить более масштабные поправки. Опять же подчеркну: если это необходимо, если мы придем к такому выводу.

Также на сегодняшний день, учитывая опыт наших коллег из других комитетов, на контроле находятся вопросы, касающиеся полномочий в сфере социальной защиты инвалидов, участия в проведении государственного экологического мониторинга, обеспечения туристской

деятельности и состояния эксплуатации аттракционов (буквально вчера такое поручение наши коллеги из профильных комитетов получили).

Далее. В связи со вступлением в силу норм Федерального закона № 414-ФЗ органами исполнительной власти приняты приказы, направленные на совершенствование порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами госвласти субъектов переданных им полномочий Российской Федерации.

Прошу вас также обратить внимание на эти документы, для того чтобы осуществление переданных полномочий Российской Федерации реализовывалось качественно, на высоком уровне.

В связи с этим хочу отметить, что с 2018 года, когда в законодательство была введена норма об изъятии переданных полномочий Российской Федерации в случае неисполнения или ненадлежащего их исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, она на практике ни разу не реализовывалась.

Далее. Большое количество задач необходимо решить в части урегулирования вопросов местного самоуправления. Это будет следующая, наверное, тема нашего семинара. Потому что сейчас проект федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти находится на рассмотрении в Государственной Думе, и мы с коллегами продолжаем работу над ним, с тем чтобы учесть все имеющиеся замечания, возникающие и в правоприменительной практике, и в практике, выходящей из такого рода обсуждения.

Очень коротко о задачах, которые стоят сейчас перед нами, над которыми работают и сенаторы Российской Федерации, и депутаты Государственной Думы.

Во-первых, необходимо привести законодательство о местном самоуправлении в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ, что позволит органам местного самоуправления внести изменения в свои уставы.

Также необходимо определить порядок, механизмы, последствия применения мер ответственности к должностным лицам местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Далее стоит задача определить порядок контроля за осуществлением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также порядок и основание их изъятия.

И в числе важных вопросов, как нам представляется, необходимо рассмотреть возможность предоставлять за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации субсидий местным бюджетам для долевого финансирования расходов на решение отдельных вопросов местного значения.

Уважаемые коллеги! Это не полный перечень тем и вопросов к сегодняшнему обсуждению, но хочу вас заверить в том, что все они находятся на постоянном контроле. Несколько комитетов Совета Федерации предметно занимаются этими вопросами, поэтому считаю, что сегодняшнее обсуждение будет полезно и с точки зрения выявления противоречий в практике правоприменения, и с точки зрения последующей законодательной, законотворческой деятельности.

Большое спасибо. Желаю успехов всем нам на сегодняшнем мероприятии. Благодарю.

Е.Ю. Егорова. Большое спасибо, Ирина Валерьевна.

Хочу предоставить слово для выступления председателю Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Андрею Анатольевичу Шевченко. Тема его выступления – «Актуальные аспекты законодательного регулирования системы публичной власти в субъектах Российской Федерации».



А.А. Шевченко,

*председатель Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера*

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уважаемые Екатерина Юрьевна, Ирина Валерьевна, уважаемые коллеги! Действительно, наш комитет очень предметно занимается этими вопросами, это наше ведение. И принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» стало важным событием как для субъектов Российской Федерации, так и для муниципалитетов.

Проведению сегодняшнего семинара-совещания предшествовала (как уже мои коллеги отметили) очень большая совместная работа, прежде всего с Правовым управлением, законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Мы попросили наших коллег из регионов сообщить о том, как идет реализация этого закона, с какими вопросами прежде всего приходится им сталкиваться. В итоге была проанализирована информация 77 регионов.

Благодарю всех коллег, которые откликнулись и направили нам свои предложения.

Затрону некоторые интересующие коллег на местах вопросы. Но сразу хочу отметить, что эти ответы, разумеется, не являются официальным толкованием норм закона, это наше видение того или иного вопроса.

Перейду к конкретным вопросам, которые вызвали наибольший интерес у регионов.

По вопросу о распространении на действующий состав депутатов законодательных органов субъектов нормы о том, что депутат такого органа замещает государственную должность субъекта Российской Федерации вне зависимости от осуществления им депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности.

Вопрос поступил от Народного Хурала Республики Бурятия, Республики Коми, Госсовета Республики Крым, Мурманской областной Думы, Магаданской областной Думы и других.

По нашему мнению, действие данной нормы распространяется на действующий состав депутатов законодательных органов субъектов с 1 июня 2022 года, то есть с момента вступления в силу главы 2 (Законодательный орган субъекта Российской Федерации) Федерального закона № 414-ФЗ.

В соответствии с частью 2 статьи 65 Федерального закона № 414-ФЗ глава 2 вступила в силу с 1 июня этого года. Соответственно, глава 2 Федерального закона № 184-ФЗ, в соответствии с которой мы с вами жили и работали, признается утратившей силу.

В связи с тем что в Федеральном законе № 414-ФЗ не предусмотрено никаких переходных положений, касающихся статуса депутатов законодательных органов для действующих созывов, можно сделать вывод, что с 1 июня этого года все депутаты законодательных органов вне зависимости от того, осуществляют ли они деятельность на постоянной основе или без отрыва от основной деятельности, замещают государственную должность субъекта Российской Федерации.

Что касается соотношения замещаемой каждым депутатом законодательного органа государственной должности субъекта с должностями, перечисленными в перечне типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, которые утверждены Указом Президента Российской Федерации, необходимо отметить следующее. В пунктах 3 и 6 этого перечня перечислены типовые государственные должности, которые могут учреждаться в субъекте. Что касается законодательного органа – это председатель законодательного органа, его заместители, председатели, заместители председателей комитетов или комиссий, депутаты законодательного органа. При избрании гражданина депутатом законодательного органа он после подтверждения полномочий автоматически замещает государственную должность субъекта Российской Федерации.

Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае его избрания на должность, например, председателя комитета законодательного органа с момента избрания замещает государственную должность председателя комитета. Иными словами, депутат законодательного органа может замещать только одну государственную должность, что подтверждается нормой части 2 статьи 19 Федерального закона № 414-ФЗ, в соответствии с которой в течение срока своих

полномочий депутат не может замещать иные государственные должности субъекта Российской Федерации.

Также стоит обратить внимание, что в примечании к перечню государственных должностей субъектов указывается, что законодательством субъекта могут учреждаться государственные должности субъекта с двойным наименованием.

Еще один вопрос, на который необходимо дать ответ: засчитывается ли в стаж государственной службы время замещения государственной должности субъекта Федерации, в случае если депутат законодательного органа осуществлял свою деятельность на непостоянной основе? Этот вопрос поступил от Законодательного Собрания Оренбургской области.

В соответствии с частью 1 статьи 54 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в стаж государственной службы включаются периоды замещения государственных должностей.

Исходя из судебной практики (ну, естественно, на период действия Федерального закона № 184-ФЗ), если лицо было депутатом законодательного органа на непостоянной основе, то данное время не рассматривалось как время замещения государственной должности субъекта и, соответственно, не включалось в стаж государственной службы. Такое положение судами обосновывалось в том числе тем, что при наличии одинакового объема прав депутатов законодательного органа депутаты, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, имеют более широкий круг обязанностей, выполняемых вне заседаний законодательного органа, и получают денежное вознаграждение, что и позволяет их отнести к лицам, замещающим государственные должности.

Вместе с тем ранее не предусматривалось замещение депутатом законодательного органа субъекта, осуществляющим свою депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, государственной должности субъекта Российской Федерации. Однако сейчас такая норма в Федеральном законе № 414-ФЗ установлена – депутат замещает государственную должность субъекта вне зависимости от осуществления им депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности. Следовательно, на сегодняшний день достаточно сложно спрогнозировать, каким образом будет толковаться данная норма в ее взаимосвязи с соответствующими нормами федерального закона о государственной службе и других федеральных законов. Возможно, для более ясного и точного понимания субъектам целесообразно обратиться, например, в Минтруд России с просьбой дать

соответствующее разъяснение, потому что это зачастую сегодня приводит к судебным решениям по отдельным депутатам.

По вопросу о том, имеется ли несогласованность между положением Федерального закона № 414-ФЗ, согласно которому депутат, осуществляющий депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, вправе заниматься предпринимательской деятельностью, и нормой Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой лицо, замещающее государственную должность субъекта, подлежит освобождению от должности в связи с утратой доверия в случае осуществления им предпринимательской деятельности. Этот вопрос поступил от Новгородской областной Думы.

Анализ норм этих двух законов в их системной взаимосвязи позволяет сделать вывод, что установленная в Федеральном законе «О противодействии коррупции» норма, закрепляющая основание освобождения от должности в связи с утратой доверия в случае осуществления лицом предпринимательской деятельности, поскольку она сформулирована в отношении всех лиц, замещающих эти должности, является общей нормой по отношению к норме Федерального закона № 414-ФЗ, в которой установлены основания, связанные с несоблюдением антикоррупционных требований, для досрочного прекращения полномочий депутатов законодательного органа. Эта норма является специальной нормой.

По вопросу о том, кто возглавляет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в случае, когда высшее должностное лицо назначает его руководителя. Вопрос, в частности, поступил от Республики Крым, Законодательного Собрания Кировской области, Магаданской областной Думы.

В соответствии с пунктом 6 статьи 25 федерального закона высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или назначает, освобождает от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что согласно Федеральному закону № 414-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, в случае утверждения должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации этот государственный орган возглавляет его председатель.

По вопросу о праве субъекта Российской Федерации самостоятельно создавать иные госорганы, учреждать государственные должности в

отсутствие федерального регулирования вопроса правового положения, порядка формирования задач и полномочий таких органов и их должностных лиц. Вопрос поступил от Госсовета Республики Крым и Магаданской области.

В статье 37 Федерального закона № 414-ФЗ прямо предусмотрено право субъекта на создание иных государственных органов субъекта Российской Федерации. При этом указанное право не ставится в зависимость от наличия федерального регулирования вопросов правового положения и порядка формирования, задач и полномочий таких государственных органов. В связи с этим представляется, что субъект Российской Федерации может самостоятельно осуществлять правовое регулирование или в отсутствие соответствующего федерального закона самостоятельно создавать иные госорганы и учреждать государственные должности.

Вообще, коллеги, хочется отметить, что сегодня мы не видим каких-либо препятствий для применения норм Федерального закона № 414-ФЗ. Вместе с тем очевидна необходимость, о чем уже говорили коллеги, принятия закона об общих принципах организации местного самоуправления и о единой системе публичной власти, который выстроен в этой логике. Об этом как раз Ирина Валерьевна и говорила.

Я убежден, что принятие этого закона усилит системное единство органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления и позволит эффективно обеспечить их работу как единого слаженного механизма.

Наш комитет непосредственным образом включен в эту работу. Мы держим руку на пульсе.

Уважаемые коллеги, мы открыты всегда для диалога, для сотрудничества. Надеемся, что в этой работе Совет Федерации в целом окажет ту помощь, которая сегодня необходима регионам. Спасибо.

Е.Ю. Егорова. Спасибо большое, Андрей Анатольевич.

Я хочу еще раз поблагодарить и Вас, Ирина Валерьевна, и Вас, Андрей Анатольевич, за то, что ваши выступления построены именно в форме ответов на практические вопросы, которые возникают у законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Комментарий федерального законодателя в этом смысле, думаю, имеет очень большое значение, конечно, это не официальное толкование закона, но, во всяком случае, это комментарии тех, кто непосредственно принимал участие в создании этих законов и этих норм. Еще раз спасибо.

Продолжаем нашу работу. Я бы хотела предоставить слово Александру Евгеньевичу Карманову, исполняющему обязанности заместителя директора Департамента конституционного

законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации. Тема его выступления – «Деятельность территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».



А.Е. Карманов,

*исполняющий обязанности заместителя
директора Департамента конституционного
законодательства, развития федеративных
отношений и местного самоуправления
Министерства юстиции
Российской Федерации*

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНИСТЕРСТВА
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИВЕДЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СООТВЕТСТВИЕ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Уважаемые коллеги! В своем выступлении я не только рассмотрю тему работы территориальных органов с региональной базой, но и вообще в целом работу министерства по реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Министерство сейчас достаточно активно работает в этом направлении, в частности, проводится работа по подготовке подзаконных нормативных правовых актов федерального уровня, предусмотренных федеральным законом, – это либо принятие новых, либо внесение изменений в действующие с учетом положений Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В частности, Министерство юстиции Российской Федерации является ответственным за реализацию мероприятий плана-графика подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации указанного федерального закона. Этот план-график был утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллиным 21 февраля 2022 года.

В настоящее время проделана следующая работа и достигнуты следующие результаты, скажем так, по реализации данного плана-графика. Подготовлен Указ Президента Российской Федерации (он уже принят) от 9 сентября 2022 года № 620 о внесении изменений в указ Президента об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц, руководителей высших исполнительных органов государственной

власти субъектов в части приведения терминологии, использованной в указе, в соответствие с федеральным законом.

Подготовлено и принято постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 года № 1479 «О ведении реестра соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий». Это новое полномочие, оно предусмотрено в части 8 статьи 51 федерального закона. Ведение этого реестра будет осуществляться с 1 января, на Министерство юстиции возложены полномочия по его ведению.

Мы приступаем к реализации этой функции с 1 января 2023 года. Туда будут включаться соглашения о передаче части полномочий между федеральными органами и органами исполнительной власти субъекта, дополнительные соглашения, будет осуществлен доступ к текстам соответствующих соглашений. Данные соглашения будут направляться в Минюст федеральными органами исполнительной власти в течение 10 рабочих дней с даты утверждения этих соглашений Правительством Российской Федерации. И, соответственно, свободный доступ к текстам соглашений будет обеспечен на портале Министерства юстиции «Нормативные правовые акты в Российской Федерации».

Также был издан приказ Минюста России от 27 мая 2022 года о внесении изменений в Порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния. Приказом уточнены должностные лица, на которые Министр вправе вносить представления об освобождении от занимаемой должности руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта в случае, если осуществляется ненадлежащее исполнение полномочий.

Уточнены перечни нормативных правовых актов, регулирующих осуществление органами госвласти субъектов переданных им полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния. Такие же изменения внесли во исполнение плана-графика и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, где есть соответствующая передача полномочий на уровень субъектов.

Кроме того, нами подготовлен проект, уже на следующий день мы планируем его внести в Правительство Российской Федерации, это внесение изменений в 58 актов Правительства Российской Федерации, которыми также уточняется терминология, приводятся акты

Правительства Российской Федерации в соответствии с положениями Федерального закона № 414-ФЗ. Это была масштабная работа, в которой участвовали многие федеральные органы исполнительной власти. Будут представлены проекты постановлений по различным отраслям, по финансовому, предпринимательскому, гражданскому праву и так далее.

Теперь о работе с региональной базой, об участии наших территориальных органов. Согласно части 4 статьи 65 Федерального закона № 414-ФЗ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с этим федеральным законом не позднее 1 января 2023 года.

В связи с этим Министерством юстиции было дано поручение территориальным органам, разработана «дорожная карта» о проведении такой системной работы, направленной на комплексное приведение региональных актов в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В частности, это проведение системного мониторинга регионального законодательства, формирование перечня региональных актов, подлежащих приведению в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ, проведение сверки сформированных перечней с органами государственной власти субъектов.

Во исполнение «дорожной карты» уже проведена следующая работа территориальными органами. Были проведены установочные совещания (это еще весной) с заинтересованными органами субъектов Российской Федерации, созданы рабочие группы, куда вошли представители министерств и органов власти субъектов, конечно же, органов прокуратуры, сформированы перечни соответствующих актов, они были тоже согласованы и с субъектами, и с прокуратурой. Всего в перечни по России попало 5477 региональных актов, которые подлежали приведению в соответствие с федеральным законом. На данный момент, на 1 октября, по информации территориальных органов Минюста России, приведено в соответствие с федеральным законодательством 2745 актов. В отношении 2732 региональных актов проводится работа либо по внесению изменений, либо по принятию новых актов. Всего должно быть принято 194 новых региональных актов по всей России, которые предусмотрены федеральным законом.

Наши территориальные органы в рамках этой работы рассмотрели 1699 проектов региональных актов, которые были подготовлены регионами в целях приведения их в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ. В частности, в перечни актов вошли и конституции, и уставы, и акты избирательного регионального законодательства, и законы, и подзаконные акты, которые определяют организацию деятельности

органов исполнительной власти субъектов, то есть работа велась по всему спектру правоотношений.

С октября этого года запланировано проведение уже повторной правовой и антикоррупционной экспертиз в отношении региональных актов, которые включены в перечни и еще до настоящего времени не приведены в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ, с тем чтобы побудить органы завершить эту работу в установленные сроки, чтобы с 1 января 2023 года вся региональная база была приведена в соответствие с федеральным законом. Работа ведется в плановом порядке, конструктивно, взаимодействие налажено, каких-то существенных проблем мы не видим. Если где-то что-то возникает, мы решаем вопросы в рабочем порядке.

Ирина Валерьевна говорила, что есть несогласованность с отраслевым законодательством. Мы тоже готовы обмениваться информацией, принять участие в этой работе и, соответственно, делиться своей информацией.

Е.Ю. Егорова. Большое спасибо, Александр Евгеньевич.

Я думаю, что такая совместная работа была бы очень полезной. И обмен информацией тоже был бы весьма полезен. Может быть, и Совет Федерации сможет оказать содействие Минюсту в проведении этой работы во взаимодействии с законодательными органами регионов. Поэтому всегда ждем вас, открыты для сотрудничества. Спасибо.

А.Е. Карманов. У нас уже рабочее взаимодействие с вашим управлением имеется.

Е.Ю. Егорова. Спасибо.

Уважаемые коллеги, слово предоставляется заведующей Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Людмиле Васильевне Андриченко. Тема выступления – «Модернизация законодательства субъектов Российской Федерации в свете развития федеративных отношений».



Л.В. Андриченко,

заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Спасибо большое, Екатерина Юрьевна.

Действительно, поправки, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, явились, наверное, самой масштабной конституционной трансформацией конституционного текста с начала ее принятия. И они наиболее широко затронули и федеральное законодательство, и законодательство субъектов Российской Федерации. И сегодня, когда истекает срок действия Федерального закона № 184-ФЗ, безусловно, весьма позитивно и важно дать анализ законодательства субъектов Российской Федерации на предмет приведения его в соответствие с конституционными положениями и федеральным законодательством, прежде всего с Федеральным законом № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Надо отметить, что модернизация законодательства в субъектах Федерации проходит неравномерно, и при этом скорость ее проведения зависит как от самих органов власти субъектов Российской Федерации, так и от федерального законодателя, которому предстоит еще осуществить дополнительное регулирование в ряде сфер, поскольку на федеральном уровне этот процесс также еще нельзя считать завершенным. Соответствующая работа далеко не всегда сводится к корректировке и точечным изменениям. В ряде случаев она предполагает принятие отдельных самостоятельных законов и иных нормативных актов.

Необходимо учитывать также и тот факт, что законодательство субъектов Российской Федерации сегодня сформировано с различной степенью детализации. И отсюда масштабы модернизации регионального законодательства тоже существенно различаются. В одних субъектах Российской Федерации законодательство весьма лаконично, оно

построено по принципу наибольшего количества отсылок к федеральному законодательству, поэтому производимые изменения здесь наименее масштабны. В других субъектах Российской Федерации законодательство достаточно детально раскрывает соответствующие федеральные нормы, поэтому здесь, безусловно, возникает бóльшая потребность в изменении широкого количества законов.

В большинстве субъектов Российской Федерации (это действительно констатация общего состояния дел) завершился процесс внесения изменений в конституции, уставы субъектов Российской Федерации. Хотя нельзя не отметить, что субъекты Российской Федерации здесь избрали разную тактику. Одни субъекты Российской Федерации начали с изменений не основного закона, а сначала обратились к изменению текущего законодательства, оставив изменения основного закона на период, когда будет принят Федеральный закон № 414-ФЗ, который в наибольшей степени оказывает влияние на предмет регулирования основных законов субъектов Российской Федерации. Другие – одновременно начали изменение и основного закона, и текущего законодательства, поэтому изменение основного закона здесь носило этапный характер.

При этом опять-таки нельзя не признать, что в некоторых субъектах Российской Федерации процесс корректировки основного закона оказался очень растянут во времени. При этом это иногда происходило из-за отсутствия слаженности в работе самого законодательного органа субъекта Российской Федерации, поскольку не всегда обеспечивался комплексный подход при принятии изменений. И порой эти изменения носили излишне дробный характер: одним законом вносились изменения о замене терминов «член Совета Федерации» на «сенатор Российской Федерации»; другим законом замена именовании – о статусе депутатов законодательных органов; третьим – о статусе губернаторов и так далее. То есть здесь далеко не всегда субъекты Российской Федерации оптимизировали свой законодательный процесс по корректировке основных законов субъектов Российской Федерации. И это при том, что, в общем-то, изменения в Конституцию здесь задали определенную модель преобразований для субъектов Российской Федерации, и это можно было в большей степени оптимизировать.

Сегодня уже состоялось изменение основных статутных законов субъектов Российской Федерации – о высших должностных лицах законодательных органов субъектов Российской Федерации, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, статусе депутатов, о государственной и муниципальной службе субъекта Российской Федерации. Помимо этих законов произошли достаточно

существенные изменения в отраслевом законодательстве в связи с расширением полномочий по предметам совместного ведения, хотя работа здесь еще будет продолжаться. Прежде всего здесь, на региональном уровне, был широко затронут и получил развитие блок законов социальной сферы. И здесь конституционные поправки оказали очень серьезное стимулирующее влияние на развитие этих законов.

В некоторых субъектах Российской Федерации на уровне основных законов были приняты (и это очень примечательно) специальные главы, которые посвящены вопросам социальной политики субъектов Российской Федерации, чего раньше в субъектах Российской Федерации не было.

А это на сегодняшний день, безусловно, отвечает духу конституционных поправок.

То есть прошел цикл как обновлений, так и принятия новых законов субъектов Российской Федерации по социальной тематике. Изменения прошли и в законодательстве о лекарственном обеспечении, об образовании, о научно-технической деятельности. Во многих субъектах Российской Федерации приняты новые законы о молодежной политике или обновлены действующие законы. И интенсивность обновления законодательства, если проанализировать законотворческую деятельность субъектов Российской Федерации за последние два года, возросла более чем в 1,5 раза, а в некоторых субъектах Российской Федерации – в 1,7–1,8 раза. Безусловно, все это, конечно, требует мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации для недопущения и исключения в принимаемых актах нарушений федерального законодательства.

Конечно, проблемы в развитии регионального законодательства остаются, их необходимо решать. В ряде случаев по понятным причинам они обусловлены неполнотой или нечеткостью федерального законодательства, отсутствием федеральных ориентиров по каким-то сферам, по сферам совместного ведения. Скажем, мы по сфере совместного ведения можем привести здесь отсутствие федеральных ориентиров, например, по вопросам охраны общественного здоровья. Эти вопросы носят комплексный характер, относятся к совместному ведению, они затрагивают компетенцию многих органов исполнительной власти федерального и регионального уровней – и Минздрава, и Минспорта, и Минпросвещения, и Минкультуры, и многих других органов. Но пока эти вопросы, за исключением самых общих моментов, не получили регламентации в федеральном законодательстве, и здесь, конечно, на уровне субъектов Российской Федерации остается политика выжидания.

Хотя некоторые субъекты Российской Федерации какие-то акты уже принимают в этой сфере.

Говоря о недостаточности федерального регулирования, нельзя не затронуть вопрос о статусе конституционных (уставных) советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации. Известно, что после исключения из системы органов власти субъектов Российской Федерации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также исключения их вообще из судебной системы взамен субъектам Российской Федерации было предоставлено право создания конституционных (уставных) советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации. Но сегодня только несколько субъектов Российской Федерации воспользовались этим правом – по созданию таких советов – Республика Саха (Якутия), Адыгея, в стадии развития этого вопроса находится Республика Башкортостан. Поэтому нуждается в осмыслении причина низкой активности субъектов Российской Федерации по созданию таких органов. Думается, что во многом она кроется в отсутствии сформированной на федеральном уровне законодательной модели их статуса, их взаимоотношений с законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Но на сегодняшний день надо отметить, что некорректно оформлено даже само право субъектов Российской Федерации по созданию таких органов. Оно закреплено в переходных положениях федерального конституционного закона о внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы. Большинство норм этого акта инкорпорировано в конкретные федеральные конституционные законы и уже действует в виде норм материнского закона. И сам этот федеральный конституционный закон уже практически не занимает самостоятельного места в правовой системе государства. Данное право не получило какого-то оформления в Федеральном законе № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», хотя именно этот закон по предмету регулирования ближе всего, в наибольшей степени подходит для этих целей. То есть на федеральном уровне эти вопросы оказались нерассмотренными.

Надо сказать, что указание на эти органы как органы, создаваемые при законодательных органах субъектов Российской Федерации, само по себе, конечно, не означает подчиненность конституционного (уставного) совета законодательному органу субъекта Российской Федерации, право этого органа отменять решения конституционных (уставных) советов или давать какие-то обязательные указания этому органу. Хотя, конечно, уже сам предлог «при» о многом говорит.

Но на самом деле все-таки механизмы взаимодействия следуют из конкретных правовых предписаний. Понятно, что эти органы нельзя воспринимать как продолжателей идеи судебного конституционного (уставного) контроля, поскольку они не входят сейчас в судебную систему, не являются судами, и их решениям не может придаваться обязательный характер, только консультативный, поскольку для обязательности решения этих органов нет материальной основы. Они не занимают самостоятельное место в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они могут давать, безусловно, заключения по правовым вопросам, но эти заключения не могут иметь обязательного характера. Они не могут заниматься официальным толкованием законов субъектов Российской Федерации, конституций, уставов субъектов Российской Федерации. Они могут давать только консультативное или доктринальное толкование, поскольку официальное толкование законов должно осуществляться в той же форме, что и принятие самого закона. И это следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации понимание этого вопроса имеется. Скажем, в том же законе Республики Саха (Якутия) хотя и говорится о том, что этот конституционный совет дает заключение о соответствии конституции республики и нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, а также осуществляет предварительный контроль за проектами нормативных правовых актов, тем не менее решения этого совета не обладают обязательной силой для законодательных органов по понятным причинам.

При этом конституционный совет в республике осуществляет еще и научно-методическое обеспечение развития конституционного законодательства, то есть проводит научные исследования. Хотя правовую природу этого органа, таким образом, можно рассматривать как научно-консультативный орган. Но при этом члены этого органа в Республике Саха (Якутия) замещают государственные должности в республике.

Аналогично, но, правда, в значительно усеченном варианте рассматривается статус конституционного совета в Республике Адыгея. И если в таком понимании рассматривать статус этого конституционного (уставного) совета, то может даже возникнуть вопрос: а следует ли на уровне субъекта Российской Федерации принимать закон субъекта Российской Федерации о статусе этого органа, коль скоро это орган при законодательном органе субъекта Российской Федерации, носящий консультативный характер?

По сути, надо сказать, что такие конституционные (уставные) советы можно рассматривать как определенный дополнительный ресурс для совершенствования регионального законодательства (в этом может состоять их задача), как консультативный орган по совершенствованию законодательства субъекта Российской Федерации. И они были бы полезны, например, при подготовке и проведении в будущем систематизации законодательства субъекта Российской Федерации.

Как известно, на федеральном уровне Министерством юстиции Российской Федерации сейчас ведется работа по подготовке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех территориальных органов, создана межведомственная рабочая группа под началом Минюста России. Предполагается, что будут внесены изменения в ряд федеральных законов, очевидно, которые будут возлагать дополнительные полномочия и на органы власти субъекта Российской Федерации, и на органы местного самоуправления по обеспечению систематизации.

Конечно, по подготовке, научному обеспечению, обеспечению систематизации законодательства субъекта Российской Федерации, я думаю, такие консультативные советы при законодательных органах могли бы оказать существенную помощь.

Понятно, что проведение такой систематизации законодательства субъекта Российской Федерации в будущем потребует и оптимизации законодательства субъекта Российской Федерации, в том числе унификации терминологии (о чем сегодня уже говорили), поскольку до сих пор в субъектах Российской Федерации нет общепринятых наименований, несмотря на вносившиеся изменения в законодательство субъектов Российской Федерации. Например, в той же Ивановской области в сентябре вносились изменения в конституцию и устав субъекта Российской Федерации, но до сих пор даже этими изменениями указывается «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации». Ну, наверное, отсутствие указания на то, что орган представительный, не лишает этого качества данный законодательный орган.

Но все-таки было бы более целесообразно, наверное, использовать унифицированные уже наименования, как и по другим наименованиям органов власти субъектов Российской Федерации.

На этом я заканчиваю и теперь обращусь, если, Екатерина Юрьевна, позвольте, к ответам на вопросы, которые прозвучали от субъектов Российской Федерации.

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ

Л.В. Андриченко. Один из таких вопросов связан с тем, допускается ли оформление отзыва законодательного органа субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не только постановлением, как это было ранее, но и решением совета законодательного органа или письмом председателя законодательного органа. Здесь имеется в виду положение нормы части 9 статьи 39 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в котором отмечено, что отзыв законодательного органа субъекта Российской Федерации на проект такого федерального закона оформляется в порядке, определенном регламентом или иным актом, принятым законодательным органом субъекта Российской Федерации и устанавливающим порядок его деятельности.

Представляется, что формулировка части 9 статьи 39 Федерального закона № 414-ФЗ не должна толковаться таким образом, что совет или иные органы, которые создает законодательный орган, или избираемый председатель, также имеющий право принимать акты, определяющие порядок деятельности законодательного органа, могут выражать позицию самого законодательного органа власти по проектам федеральных законов, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Эти положения федерального закона требуют более четкого правового осмысления, а не слепого следования тексту данной нормы. Для более правильного толкования, конечно, необходимо знать предысторию вопроса и учитывать, что позицию по проекту федерального закона по предметам совместного ведения может вырабатывать только сам законодательный орган субъекта Российской Федерации и именно его актом должен оформляться отзыв законодательного органа. Вряд ли, скажем, председатель законодательного органа или совет законодательного органа как вспомогательный орган может выразить коллективную волю самого законодательного органа власти, оформление выражения позиции должно осуществляться актом непосредственно того органа, который эту позицию выражает.

Таким образом, представляется, что отзыв может оформляться только актом, принятым самим законодательным органом субъекта Российской Федерации, а не органом, действующим в составе законодательного органа. В противном случае не будет иметь место

подтверждение позиций самого законодательного органа субъекта Российской Федерации.

И большинство субъектов Российской Федерации, надо сказать, именно такой позиции сегодня и придерживаются. Например, по Регламенту Московской городской Думы таким документом может стать только постановление Московской городской Думы, поскольку только этим актом сама Московская городская Дума определяет организационно-правовые вопросы своей деятельности.

Ну, это позиция... Я могу высказать и свою позицию, возможно, она здесь может и отличаться. Мне представляется, что именно таким образом необходимо решать этот вопрос.

И второй вопрос, он связан с тем, вправе ли законодательный орган субъекта Российской Федерации выразить недоверие заместителю председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, который не является сегодня руководителем органа, но в его назначении законодательный орган принимал участие. Вот этот вопрос проистекает из формулировки части 9 статьи 61 Федерального закона № 414-ФЗ, согласно которой законодательный орган субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие руководителям исполнительных органов субъектов Российской Федерации, в назначении которых на должности он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В отношении этого вопроса нам представляется, что необходимо отметить следующее. Процедура выражения недоверия взаимосвязана с процедурой назначения на должность или участия в назначении на должность, и, по сути, она напрямую вытекает из нее. И это два взаимообусловленных действия. Поэтому норму о выражении недоверия, которая закреплена в части 9 статьи 61 Федерального закона № 414-ФЗ, нужно понимать, безусловно, с учетом положений части 8 этой же статьи, которая определяет порядок участия законодательного органа в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, в том числе участвовать в назначении, утверждении или согласовании назначения на должность, в том числе и заместителя председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. И коль скоро законодательный орган участвует в назначении этого должностного лица, то нам представляется (мы анализировали с отделом конституционного законодательства этот

вопрос), что он вправе выражать недоверие данному лицу. Поскольку он предоставляет своего рода такой мандат доверия, отсюда он вправе принять и решение об отказе в доверии этому должностному лицу. И нам представляется, что ограниченное толкование здесь было бы не вполне верным, поскольку данное положение распространяется в том числе и на заместителя председателя высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, если в его назначении законодательный орган принимал участие.

Надо сказать, что некоторая невнятность этой формулировки части 9 статьи 61 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» привела к тому, что сегодня на уровне субъекта Российской Федерации по-разному регламентируются эти вопросы и существуют разные варианты законодательной практики. Одни субъекты Российской Федерации повторяют норму этого федерального закона, тем самым остается некоторая неопределенность в ее толковании – скажем, в Брянской области, во Владимирской области. Другие субъекты Российской Федерации раскрывают ее с учетом более широкого и, на наш взгляд, правильного толкования. Так, в Республике Татарстан однозначно сказано, что к ведению Госсовета Республики Татарстан относится выражение недоверия Премьер-министру Республики Татарстан и его заместителям. Наконец, третьи субъекты Российской Федерации здесь применяют выборочный подход, например в Московской области, где установили, что недоверие Московская областная Дума может выразить не всем заместителям председателя правительства, а только некоторым, которые являются вице-губернаторами. Но Московская областная Дума при этом согласовывает назначение на должность не только этих лиц, не только вице-губернаторов, но и заместителей председателя Правительства Московской области – руководителей главных управлений Московской области, и в отношении них право выразить недоверие Московская областная Дума своим уставом не устанавливает.

Таким образом, различие в законодательной практике в определенной мере свидетельствует о некоторой в том числе неопределенности положения части 9 статьи 61. По-разному везде понимается формулировка этой статьи. И в целях формирования единообразной практики, поскольку разное понимание здесь вряд ли оправданно, возможно, было бы полезным либо дать разъяснение комитетом по региональной политике, либо внести уточняющие положения, которые корректируют норму данной статьи.

Е.Ю. Егорова. Спасибо, Людмила Васильевна. Очень интересное выступление, подробные ответы на вопросы.

Есть ли какие-то вопросы к Людмиле Васильевне, комментарии по поводу ее выступления?

Пожалуйста.

И.В. Зикунова. Добрый день, Екатерина Юрьевна, уважаемые сенаторы Российской Федерации, коллеги! Я очень рада, что появилась возможность принять участие в семинаре. Я даже и не подозревала, что настолько живой интерес вызывает у меня этот предмет. И все же я больше председатель, который экономист, чем юрист. Но мы в самом деле провели очень большую в Хабаровском крае законодательную работу по приведению в соответствие, когда принимали новую редакцию устава нашего региона. Я не буду на этом подробно останавливаться.

К выступлению Людмилы Васильевны в части, которая касается формирования отзыва законодательного органа субъекта Российской Федерации на федеральный закон (к нам постоянно поступают на эту процедуру нормативные правовые акты федерального уровня): действительно, здесь есть определенное затруднение. Строго говоря, поскольку мы коллективный орган, представительный орган и выполняем принципы демократического формирования мнения такого органа, надо, наверное, идти по самому длинному и сложному пути – нужно собирать весь состав Думы и работать с проектом постановления об отзыве на нормативные правовые акты.

Вместе с тем мы прекрасно понимаем, что законодательное собрание – это не такой мобильный орган. На отзыв федеральные законы поступают достаточно часто. Такая процедура зачастую бывает невозможна, и мы ограничиваемся нередко обсуждением просто потому, что не можем выдержать сроки.

Конечно, когда очень принципиально высказать позицию, можно собраться на внеочередное заседание, можно использовать формы ВКС. Но в то же самое время простая целесообразность, мобильность (даже целесообразность в большей степени) и вариативность субъекта Российской Федерации (который может формировать отзыв), заложенная в законе, дает нам возможность действовать не только полным составом Думы, но и, как Вы рассказали, это может быть совет, может быть мнение, подготовленное профильным комитетом. И как орган – руководитель Думы – председатель Думы подписывает отзыв, и вот он, отзыв, пошел.

У нас был прецедент в этом году. Вчера были публичные слушания по изменениям в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». И там необходимо было, как и положено, формировать позицию субъекта Федерации, иметь оценку исполнительной ветви, законодательной ветви. И мы не располагали достаточным количеством времени для того чтобы собраться полным

составом Думы. И заглянув в свои нормативные документы и регламент Думы, мы поняли, что мы нуждаемся в прописывании того, как должно здесь действовать.

Мы опирались на вариативность, о которой Вы рассказали. Я подписала отзыв, подготовленный профильным комитетом. Но, к слову сказать, у нас регулярно идет рассылка по депутатам, что есть в отзыве вот такой нормативный правовой акт. И если бы были какие-то возражения и иные мнения, то, несомненно, мы бы подчинились правилам принятия коллективного решения и пошли по более длинному пути.

Этот кейс говорит, что, с одной стороны, у Думы есть постоянный состав, есть специализированный профильный комитет, у профильного комитета имеется большая поддержка специалистов в аппарате, то есть квалификационное начало отзыва на закон вот оно, узкое квалифицированное начало. Оно имеет место. Но необходимо во избежание противоречий с демократическим характером коллективного органа законодательной власти иметь эту ситуацию все-таки прописанной в документах, регламентирующих деятельность Думы. Необязательно это должен быть закон о законодательном органе (краевой закон в нашем случае). Мы сейчас думаем, что все-таки лучше пойти по пути того, чтобы прописать эту процедуру в регламенте и сделать оговорку: «при отсутствии возражений со стороны депутатов на формирование отзыва». У нас нет совета Законодательной Думы, поэтому нужно идти вот поэтому пути.

Е.Ю. Егорова. Спасибо большое, Ирина Валериевна.

Я хотела бы еще прокомментировать, что принятым Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривается возможность сокращения срока рассмотрения в субъектах Российской Федерации проектов федеральных законов с 30 до 15 дней.

И, конечно, у регионов просто может не быть организационных возможностей для того, чтобы рассматривать соответствующие законопроекты так, как было бы действительно положено поступать в этом случае. Хорошо, что эту норму вообще отстояли. Это была поправка, внесенная лично Матвиенко Валентиной Ивановной, и она позволила сохранить процедуру согласования с регионами таких законопроектов.

Л.В. Андриченко. Екатерина Юрьевна, я думаю, что в субъекты Российской Федерации направляются наиболее значимые проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, как правило.

Дело в том, что они определяют в том числе и законодательную политику в дальнейшем самого субъекта Российской Федерации. И коль

скоро они в дальнейшем определяют законодательную политику самого субъекта Российской Федерации, то все-таки представляется, было бы правильным, чтобы была выражена именно коллегиальная воля законодательного органа, а не просто письмо председателя законодательного органа субъекта Российской Федерации. То есть здесь, конечно, позиции тоже разошлись. Дискуссионный вопрос, да.

Е.Ю. Егорова. Пожалуйста, Андрей Анатольевич.

А.А. Шевченко. Ирина Валериевна, у меня вопрос: почему у вас нет совета, почему вы его не создали?

Здесь еще очень важно, мне кажется, подумать, как должно все работать. Все то, что Вы говорите, правильно. Теоретически все абсолютно верно, так должно быть. Но на самом деле в субъектах Федерации, о чем говорили и Ирина Валериевна, и коллеги, компетенции есть, там хорошие сотрудники в аппаратах работают. Но с огромной территории постоянно собирать – это очень непросто на самом деле. Поэтому у нас работает совет. Ему доверили, дали полномочия, все прописано в регламенте.

И.В. Зикунова. Я отвечу.

Почему нет совета? Ну, такая специфическая ситуация в Законодательной Думе Хабаровского края.

Е.Ю. Егорова. Я думаю, что с Людмилой Васильевной можно согласиться в том, что в регламентах законодательных органов субъектов Федерации может быть определен не только порядок, но и сами вопросы, которые подлежат, скажем, обязательному рассмотрению именно на заседаниях законодательного органа.

К примеру, бюджетный пакет, который сейчас рассматривается. В нем есть и законопроекты, которые относятся к предметам совместного ведения, в частности вопрос ставки по страховому тарифу в Фонд обязательного медицинского страхования. Вопрос очень чувствительный, потому что он из бюджета субъекта Федерации должен финансироваться в части неработающего населения. Наверное, здесь все-таки решение именно органа, а не позиция, сформированная в комитетах, была бы более целесообразной.

Спасибо.

Коллеги, кто хотел бы еще выступить? Тогда мы продолжаем ответы на вопросы.

Я предоставляю слово Головину Алексею Геннадьевичу, заместителю руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, для ответа на вопрос, который поступил от Магаданской областной Думы и Государственного Совета Республики Крым. Он

касается толкования терминов публичной власти и органа публичной власти, которые не закреплены нормативно. И соотношение этих терминов с понятием «единая система публичной власти», которая содержится в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации».

Пожалуйста, Алексей Геннадьевич.

А.Г. Головин. Спасибо.

Уважаемая Екатерина Юрьевна, уважаемые коллеги! Действительно, этот вопрос поступил от коллег из Магадана и Республики Крым, но он также, я думаю, интересует многие субъекты Российской Федерации, потому что это самая базовая терминология данного закона.

Термин «публичная власть» является давно известным и хорошо проработанным в отечественной правовой доктрине как в теории государства и права, так и в конституционном праве. Поэтому отсутствие как таковой законодательной дефиниции, о которой коллеги говорят, не является препятствием для его понимания в правоприменительной практике.

В доктрине под публичной властью, если обобщать различные точки зрения, принято понимать систему властных, исполнительно-распорядительных, административных полномочий, реализуемых государственными и муниципальными органами. Публичная власть осуществляется как на уровне федеральных государственных органов, так и на уровне государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Понятие «публичная власть» и органы публичной власти очень гармонично сочетаются с тем комплексным большим определением, которое нашло отражение в статье 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации». Оно очень объемное, поэтому позволю себе частично его процитировать. 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». Далее идут конкретизация, целеполагание и функционирование.

В конституционно-правовом, административно-правовом смысле с учетом принципа разделения властей термин «государственный орган» является родовым. Он включает в себя как органы госвласти, так и иные государственные органы. Я обращаю внимание: цитируемое определение как раз построено таким образом, что включает в себя и те, и другие. То есть в единую систему публичной власти наряду с органами госвласти также входят Государственный Совет Российской Федерации, Счетная

палата Российской Федерации, вся система органов прокуратуры, избирательные комиссии и иные органы, которые являются государственными органами.

Соответственно, понятие «органы публичной власти», о котором коллеги спрашивают, включает все органы, наделенные властными, исполнительно-распорядительными и административными полномочиями в различных сферах, как органы государственной власти, так и иные государственные органы и органы местного самоуправления.

На региональном уровне органом публичной власти является как законодательный орган субъекта Российской Федерации, относящийся при этом к органам государственной власти, так и контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, который относится к иным государственным органам.

В единую систему встроены и органы местного самоуправления, о чем тоже коллеги спрашивают. Здесь с учетом вопросов ведения Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера позволю себе сказать, что эта встроенность органов местного самоуправления в единую систему публичной власти – не некая диковинная новинка последних лет. На самом деле в ходе закрепления в Конституции Российской Федерации этого термина в 2020 году был подведен естественный итог тенденции развития системы местного самоуправления, которые имели место с самого начала его становления.

На доктринальном уровне всегда местное самоуправление рассматривалось как уровень публичной власти. По этому поводу фактически был научный консенсус.

И совершенно однозначно на это указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем заключении как раз по закону о поправке в Конституцию Российской Федерации, согласно которому принцип единой системы публичной власти имплицитно следует из целого ряда положений Конституции Российской Федерации, и иное (как сказал Конституционный Суд Российской Федерации) понимание означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства, что является конституционно-правовым нонсенсом.

Кроме того (раз вопрос о терминологии), напомню, что само как таковое понятие единой системы относительно федерального и регионального уровней в Конституции Российской Федерации изначально использовалось, например, в статье 77, где речь идет о том, что по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

составляют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время единство системы публичной власти просто обрело еще более четкие конституционные контуры. Единство системы публичной власти представляет собой организационно-правовой принцип, необходимый для гармоничного эффективного функционирования этой системы. Исходя из этого принципа в объем понятия (о котором тоже спрашивали коллеги из регионов) «органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации» входят в конкретном субъекте Российской Федерации и все государственные органы этого субъекта Российской Федерации, и органы местного самоуправления всех муниципальных образований на территории этого субъекта Российской Федерации. Это прямо следует из части 3 статьи 1 обсуждаемого нами закона № 414-ФЗ, в котором этим термином органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, обозначены три категории: органы государственной власти субъекта Федерации, иные государственные органы субъекта Федерации и органы местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

При этом (о чем тоже коллеги прямо спросили) федеральные органы, в том числе территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не включены в объем этого понятия. Закреплено, что эти федеральные органы и территориальные органы непосредственно взаимодействуют, осуществляют свои полномочия во взаимодействии с органами, как раз входящими в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации. Таким образом, они выстраивают взаимодействие в целях совместного эффективного участия в выполнении тех или иных имеющих как государственное, так и муниципальное значение публичных функций и решения задач в интересах населения на соответствующей территории, как это закреплено в Конституции Российской Федерации.

Е.Ю. Егорова. Спасибо, Алексей Геннадьевич. И перейдите, пожалуйста, ко второму вопросу. Он касается также терминологии, понятия «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Вы о нем уже частично сказали.

А.Г. Головин. Этот вопрос вызвал большой интерес у целого ряда субъектов Российской Федерации. Каково соотношение понятий «органы государственной власти субъектов Российской Федерации», «государственные органы субъектов Российской Федерации». Здесь в терминологии обсуждаемого нами закона наиболее общим родовым является термин «государственные органы субъектов Российской Федерации».

Федерации», который включает как органы государственной власти, так и иные государственные органы.

Понятие «органы государственной власти субъектов Российской Федерации» как раз-таки очень четко раскрыто в законе. Там прямо закреплено, что в его объем входят: законодательный орган субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и уставом субъекта Российской Федерации. Это, например, отраслевые органы исполнительной власти: министерства, управления и так далее.

Помимо органов государственной власти, входят также иные государственные органы, например контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, который является органом государственного финансового контроля и образуется законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Что касается вариации терминологии по исполнительным органам (Ирина Валерьевна уже затрагивала в своем выступлении), наиболее общим родовым понятием здесь является термин «исполнительные органы субъектов Российской Федерации». Прямо названа статья 31 федерального закона и соответствующая глава, в которой она расположена. Поэтому он является в новой терминологии наиболее обобщающим.

В систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации входят: высшее должностное лицо, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и иные исполнительные органы.

Понятия же, которые также используются в законе, - «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и «исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации» – синонимичны ему и в равной степени применимы.

Еще часть вопроса от той же самой группы регионов касалась соотношения понятий «обнародование» и «официальное опубликование».

Этот вопрос также не является новинкой в контексте обсуждаемого закона, этот вопрос поднимался давно. Обнародование по своей сути является доведением до сведения неопределенного круга лиц, в этом смысле выступает родовым тоже, наиболее широким понятием по отношению к опубликованию. При этом требование именно об официальном опубликовании закона или иного нормативного правового акта является более юридически значимым и строгим, поскольку текст нормативного акта, именно официально опубликованный в установленном издании, является эталоном, в том числе в случае

необходимости обращения к нему при наличии какого-либо правового спора касаясь его текста и так далее.

Напомню, что согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации (и это основная норма прямого действия, она никаким образом не меняется в связи с терминологией Федерального закона № 414-ФЗ) законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. И в этой конституционной норме речь идет как о законах федеральных, так и о законах субъектов Российской Федерации. Поэтому обнародование иным способом можно рассматривать как дополнительную гарантию права граждан и организаций на получение правовой информации. Например, в Федеральном законе «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» сказано, что законы и акты палат также могут быть в дополнение к официальному опубликованию опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению, радио и так далее. То есть это дополнительный механизм. Некое новое звучание эта терминология приобрела в свое время, когда появился способ опубликования на официальном портале правовой информации, и в соответствующих нормах, законе, Указе Президента Российской Федерации появилось еще понятие «размещение» (тоже как вид официального опубликования – размещение) на официальном портале правовой информации.

Представляется, что в действующих нормах специально использован ряд взаимодополняющих терминов, чтобы предусмотреть все возможные варианты обнародования, главная цель которых – доведение до сведения всех заинтересованных точных официальных текстов нормативных актов.

В Федеральном законе № 414-ФЗ (почему этот вопрос возник у коллег) в качестве наиболее общего используется именно понятие «обнародование»: высшее должностное лицо субъекта Федерации обнародует конституцию (устав), подписывает и обнародует. Но при этом к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации отнесено, в частности, учреждение печатного средства массовой информации или сетевого издания для обнародования (официального опубликования) правовых актов.

Таким образом, с практической точки зрения (и что подтверждает анализ текстов норм) «обнародование» и «официальное опубликование» выступают, по сути, взаимодополняющими понятиями, означая опубликование акта для всеобщего сведения в установленных источниках.

Первичным, повторю, и наиболее юридически значимым является официальное опубликование.

И еще один нюанс этого вопроса. Коллеги также просили уточнить вопрос о сроке опубликования конституции (устава) и закона субъекта Российской Федерации. Представляется, что достаточно однозначно этот вопрос в статье 13 Федерального закона № 414-ФЗ урегулирован, сказано, что высшее должностное лицо субъекта Федерации обнародует конституцию (устав), подписывает и обнародует закон субъекта Российской Федерации в срок и в порядке, которые устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, при этом такой срок не должен превышать 14 дней с момента поступления соответствующего закона. Таким образом, срок устанавливает сам субъект Российской Федерации в своих нормативных правовых актах, но в пределах 14 дней, определенных как верхняя планка нормой федерального закона. То есть могут быть установлены, например, 7 дней, 10 дней – здесь предусмотрена дискреция регионального законодателя, но с соблюдением этой верхней планки.

Е.Ю. Егорова. Спасибо, Алексей Геннадьевич. Перейдите, пожалуйста, к следующему вопросу. Вам был адресован также вопрос о порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации в период его временного отсутствия.

А.Г. Головин. Уважаемая Екатерина Юрьевна! Здесь высказано опасение со стороны коллег из регионов, что часть 3 статьи 27 Федерального закона № 414-ФЗ является неким вмешательством во внутренние дела субъекта Российской Федерации. В этой норме закреплено, что в случае если высшее должностное лицо по уважительным причинам не может осуществлять свои полномочия, временно их исполняет председатель высшего исполнительного органа и так далее (установлена очередность, не буду перечислять).

Здесь скажу только, что установление четкой и однозначной очередности является принципиально важной гарантией недопущения ситуации вакуума власти, нацелено на обеспечение стабильного функционирования единой системы публичной власти в интересах граждан.

Обращу внимание, что согласно пункту «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации в редакции поправок 2020 года организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации. Поэтому установление федеральным законодателем названной очередности исполнения обязанностей ни в коей мере не является вмешательством в некие внутренние дела субъекта Российской Федерации, а обеспечивает важную правовую гарантию функционирования единой системы публичной власти. Спасибо за внимание.

Е.Ю. Егорова. Если позволите, я коротко прокомментирую еще один вопрос. Создание юридического лица законодательным органом региона ведет к тому, что именно законодательный орган должен будет сам заниматься обеспечением своей деятельности, в частности осуществлять закупки для государственных нужд, что его природе не вполне соответствует, мягко говоря. Поэтому возможен такой вариант, когда юридическим лицом является не сам законодательный орган, а его аппарат, который и осуществляет все необходимые действия для обеспечения деятельности законодательного органа.

Следующий вопрос из аппарата Верховного Совета Республики Хакасия. Я его адресую Россохе Елене Ивановне, заместителю начальника отдела конституционного и международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации. И касается он интерпретации понятия внеочередных выборов.

Пожалуйста, Елена Ивановна.

Е.И. Россоха. Добрый день! По вопросу порядка назначения внеочередных выборов следует отметить следующее. В части 8 статьи 14 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что в случае принятия решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Федерации назначаются внеочередные выборы в законодательный орган субъекта Федерации в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) или законом субъекта Федерации. Указанные выборы проводятся в сроки, предусмотренные федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Надо отметить, что Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) использует другой термин – «досрочные выборы». Понятие «внеочередные выборы» в этом законе не применяется.

Как следует из пункта 4 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ, в случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов должны быть проведены досрочные выборы.

Таким образом, и в части 8 статьи 14 Федерального закона № 414-ФЗ, и в пункте 4 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ речь идет о проведении выборов в случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Федерации. Учитывая, что в части 8 статьи 14 Федерального закона № 414-ФЗ в части сроков проведения выборов содержится отсылочная норма к федеральному закону, устанавливающему основные гарантии избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации, то есть к Федеральному закону № 67-ФЗ, внеочередные выборы депутатов законодательного органа субъектов Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 10, то есть досрочные выборы, должны быть проведены не позднее, чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ выборы депутатов назначают уполномоченные на то орган или должностное лицо.

Пунктом 3 части 3 статьи 8 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что выборы в законодательный орган субъекта Федерации назначаются постановлением законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Поскольку в рассматриваемой ситуации указанный орган отсутствует в связи с досрочным прекращением его полномочий, следует применить норму пункта 8 статьи 10 Федерального закона № 67-ФЗ, а именно: если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствуют, выборы в орган государственной власти субъекта Федерации назначаются избирательной комиссией субъекта Федерации не позднее, чем за 80 дней до дня голосования.

Дополнительно следует отметить, что в Федеральном законе № 67-ФЗ (статья 71) используется также следующая терминология, касающаяся видов выборов.

«Повторные выборы» – проводятся в случае если основные выборы признаны несостоявшимися либо недействительными. Применительно к законодательному органу субъекта Федерации повторные выборы проводятся не позднее, чем через три месяца со дня голосования на основных выборах.

«Дополнительные выборы» – проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, либо в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по многомандатному избирательному округу, если окажется, что в округе замещено менее двух третей депутатских мандатов.

Дополнительные выборы проводятся в ближайший единый день голосования. А в случае, если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий законодательный орган субъекта Федерации остался в неправомочном составе, не позднее чем через четыре месяца со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Е.Ю. Егорова. Спасибо, Елена Ивановна.

Следующий вопрос адресован Ильину Андрею Андреевичу, заместителю начальника Правового управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Он касается соответствия Федеральному закону «О противодействии коррупции» нормы Федерального закона № 414-ФЗ об ответственности депутата законодательного органа в случае непринятия мер по урегулированию конфликта интересов. Это вопрос из аппарата Законодательного Собрания Амурской области.

Пожалуйста.

А.А. Ильин. Добрый день! Благодарю за вопрос.

Учитывая практический характер данного вопроса касательно правовых последствий непринятия мер по урегулированию конфликта интересов, позиция по данному вопросу мною вчера была согласована в том числе с коллегами из Государственно-правового управления, Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. И выработалось это в следующий практический вариант деятельности, что согласно положениям части 6 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» непринятие лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению, является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации. С учетом данной оговорки необходимо руководствоваться нормами именно Федерального закона № 414-ФЗ, который будет являться специальным законом по отношению к Федеральному закону № 273-ФЗ. Благодарю.

Е.Ю. Егорова. Спасибо.

Следующие вопросы поступили из Сахалинской областной Думы, касаются они оснований досрочного прекращения полномочий депутата законодательного органа.

Согласно части 25 статьи 19 Федерального закона основанием для досрочного прекращения полномочий депутата является неоднократное несоблюдение ограничений, запретов, обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции. Порядок применения указанной меры ответственности устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Вопрос: возможно ли применение такой меры ответственности по отношению к депутату, который избирался в законодательный орган несколько созывов, за неоднократное совершение депутатом проступков только в текущем созыве, или если эти проступки совершались в течение всей депутатской деятельности, в том числе и в прошедших созывах законодательного органа?

И следующий вопрос. Возможно ли применение норм части 25 статьи 19 (той же самой) только в отношении нарушений, совершенных депутатом после вступления в силу указанной нормы? И применимо ли в данном случае положение об обратной силе закона?

Пожалуйста, Андрей Андреевич.

А.А. Ильин. Благодарю. Очень интересные и очень практически важные вопросы.

По первой части вопроса. Согласно статье 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» установлен срок полномочий депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. Таким образом, прекращение полномочий в рамках прошлого срока и избрание депутата на новый срок с юридической точки зрения, по нашему мнению, представляет собой прекращение старых правоотношений и начало новых. Соответственно, признак неоднократности совершения депутатом проступков, по нашему мнению, применим только к депутатам текущего созыва. То есть не касается его прошлой деятельности.

Е.Ю. Егорова. Соответственно, возможность применения обратной силы закона вы также не считаете...

А.А. Ильин. А по обратной силе, соответственно, это вторая часть вопроса. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прямо не указывает на обратную силу вновь введенных им норм. Соответственно, в силу статьи 54 Конституции Российской Федерации закон, устанавливающий отягчающую ответственность, не имеет обратной силы. Таким образом, использование положений Федерального закона № 414-ФЗ возможно только с момента вступления их в силу.

Но тут единственное, что надо брать во внимание, возможно, длящийся характер имеющего места правонарушения.

Е.Ю. Егорова. Спасибо, Андрей Андреевич.

Коллеги, есть ли еще желающие выступить? Задать вопросы?

Л.В. Андриченко. Екатерина Юрьевна, можно буквально два слова в дополнение понятия «орган публичной власти», о чем говорил Алексей Геннадьевич.

Помимо обозначенных органов, к органам публичной власти относятся также органы публичной власти федеральной территории «Сириус», правовая природа которых четко не обозначена. Это именно органы публичной власти. Они не относятся ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления. Это органы, которые одновременно обеспечивают выполнение полномочий как органов государственной власти, так и органов местного

самоуправления. Поэтому наименование «органы публичной власти» тоже рассматривается напрямую федеральным законом.

И еще один момент. Если строго следовать формулировке Федерального закона о Государственном Совете Российской Федерации, в систему публичной власти у нас входят органы государственной власти, государственные органы и органы местного самоуправления. К сожалению, из этого перечня выпали муниципальные органы, например избирательные комиссии муниципальных образований, которые не являются органами местного самоуправления.

Е.Ю. Егорова. Большое спасибо, Людмила Васильевна.

Сегодня мы обсудили вопросы приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с положениями Федерального закона № 414-ФЗ и правовые проблемы, которые возникают при реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Я благодарю всех выступавших, всех, кто отвечал на вопросы. Выступления были очень содержательными.

Благодарю также тех, кто эти вопросы задавал.

И позвольте выразить также благодарность представителям законодательных органов субъектов Российской Федерации, во-первых, тем, кто лично смог присутствовать на нашем семинаре, и всем, кто проявил интерес к заявленной тематике.

Как я уже говорила, все поступившие предложения будут переданы в комитеты Совета Федерации для возможного учета при дальнейшей работе. По итогам семинара-совещания мы подготовим информационные материалы, которые направим в законодательные органы субъектов Федерации в электронном виде.

Тематика приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с новыми конституционными положениями федеральными законами продолжает оставаться актуальной, поэтому продолжим наши семинары. Мы всегда открыты для наших коллег из законодательных органов в регионах для возможных вопросов.

Спасибо всем за участие.

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МАТЕРИАЛ
Правового управления Аппарата Совета Федерации
к семинару-совещанию на тему «Актуальные проблемы реализации
Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ
«Об общих принципах организации публичной власти
в субъектах Российской Федерации»

Принятие Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) обусловлено вступлением в силу изменений в Конституцию Российской Федерации, предусмотренных статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В Конституции Российской Федерации были закреплены новые принципы функционирования и взаимодействия государственной и местной власти, непосредственно затрагивающие субъекты Российской Федерации. Установлено, что органы государственной власти вместе с органами местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132).

Отдельные положения, связанные с регулированием единой системы публичной власти в Российской Федерации, закреплены в Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В частности, в статье 1 названного федерального закона дано определение единой системе публичной власти, под которой 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 Российской Федерации 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.

Координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции Правительством Российской Федерации, Государственным Советом Российской Федерации, другими органами публичной власти.

При этом Государственный Совет Российской Федерации является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства (статья 2).

Статьей 17 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» определены основные принципы принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти

Установлено, что взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;

2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

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

Порядок взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами

государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Таким федеральным законом является Федеральный закон № 414-ФЗ, раскрывающий соответствующие конституционные положения и охватывающий все основные вопросы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации как элемента организации единой системы публичной власти.

Федеральный закон № 414-ФЗ вступает в силу поэтапно. 1 января 2023 года Федеральный закон № 414-ФЗ будет действовать в полном объеме.

Как установлено Федеральным законом № 414-ФЗ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с ним не позднее 1 января 2023 года. Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным в сфере организации единой системы публичной власти является в настоящее время одной из важных задач для органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 414-ФЗ органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Федеральным законом № 414-ФЗ определяются основы взаимодействия указанных органов по горизонтали и по вертикали, а также принципы их деятельности.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом № 414-ФЗ регулируется правовое положение законодательного органа субъекта Российской Федерации как органа

публичной власти – представительного и единственного законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его наименование и структура, основные полномочия, вопросы формирования и деятельности, досрочного прекращения полномочий.

Регулируются вопросы избрания депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации и осуществления депутатами своих полномочий; срок полномочий и гарантии их деятельности; ограничения, связанные с депутатской деятельностью, и основания досрочного прекращения депутатских полномочий.

Регулируются вопросы статуса и деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как органа публичной власти, порядок его избрания и досрочного прекращения полномочий; устанавливаются правила наименования указанной должности, срок полномочий; вопросы системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом № 414-ФЗ устанавливаются также общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Статьей 44 Федерального закона № 414-ФЗ определяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Перечень состоит из 170 вопросов и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в федеральный закон или в законы субъектов Российской Федерации, принятые в порядке опережающего регулирования.

Установлен порядок передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами.

Закрепляются особенности взаимоотношений субъектов Российской Федерации, входящих в сложносоставные субъекты Российской Федерации.

Устанавливается, что споры между законодательным органом субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации либо

в судебном порядке. Органы публичной власти могут обращаться также в Государственный Совет Российской Федерации.

Федеральным законом № 414-ФЗ определяется экономическая основа деятельности органов публичной власти субъектов Российской Федерации, в том числе вопросы собственности субъекта Российской Федерации и бюджета субъекта Российской Федерации.

Устанавливаются особенности осуществления публичной власти на территориях субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, на федеральных территориях, на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на иных территориях.

Регулируются вопросы государственного контроля (надзора) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации.

И хотя Федеральный закон № 414-ФЗ во многом сохранил преемственность с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», он тем не менее содержит значительное число новелл, нуждающихся в осмыслении и реализации, в том числе нормативной.

Основными новеллами Федерального закона № 414-ФЗ являются те его положения, которые закрепляют и обеспечивают единство системы публичной власти, согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Соответственно, используется новая терминология – «публичная власть», «единая система публичной власти», «уровни публичной власти», «органы публичной власти».

Четко определены формы и пределы участия федеральных органов исполнительной власти в формировании органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (части 3–6 статьи 4).

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта

Российской Федерации, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

Данный перечень органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в Федеральный закон № 414-ФЗ.

Федеральным законом № 414-ФЗ закреплён единообразный подход к определению наименования высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации и срокам их полномочий.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации наименование «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации.

При этом конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после закрепленного

Федеральным законом № 414-ФЗ наименования. Такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – «Президент Российской Федерации».

Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Установлен единый срок полномочий глав субъектов Российской Федерации и законодательных органов – пять лет. При этом запрет на замещение должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации более определенного количества раз в Федеральном законе № 414-ФЗ не предусмотрен.

В соответствии с принципом единства системы публичной власти установлено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации занимает одновременно государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации.

При определении статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации закреплено принципиальное положение, согласно которому он замещает государственную должность субъекта Российской Федерации вне зависимости от осуществления им депутатской деятельности на профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности.

В отношении депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации Федеральным законом № 414-ФЗ предусматриваются такие меры ответственности, как предупреждение, освобождение от занимаемой в законодательном органе Российской Федерации должности без прекращения депутатских полномочий, запрет занимать должности в законодательном органе Российской Федерации до прекращения срока его полномочий), а также основания их применения (в частности, использование депутатом своего статуса для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации, в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации определяет систему и структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации формируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, которое вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации).

Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности:

- 1) в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации;
- 2) в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации;

- 3) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, если указанное решение не исполнено в течение двух месяцев со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок;

- 4) в случае если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения, объявления выговора высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации им не были приняты в пределах его полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора.

Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

Важными новеллами Федерального закона № 414-ФЗ являются положения, связанные с взаимодействием органов публичной власти с Государственным Советом Российской Федерации.

Предварительному обсуждению рабочими органами Государственного Совета Российской Федерации подлежат проекты федеральных законов об изменении и (или) дополнении вышеназванных положений Федерального закона № 414-ФЗ, регулирующие вопросы

участия федеральных органов исполнительной власти в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, которыми устанавливаются или изменяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, или устанавливаются (изменяются) расходные обязательства субъектов Российской Федерации, либо в результате принятия которых могут возникнуть выпадающие доходы (дополнительные расходы) бюджетов субъектов Российской Федерации, вместе со всеми прилагаемыми к ним документами и материалами направляются в Государственный Совет Российской Федерации.

Помимо этого, Федеральным законом № 414-ФЗ предусматривается, что в соответствии с федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации органы публичной власти могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения установленных Конституцией Российской Федерации согласительных процедур и для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами, в целях достижения согласованного их решения.

В Федеральном законе № 414-ФЗ нашло отражение положение о праве Президента Российской Федерации внести в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности закона субъекта Российской Федерации до его обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что приостанавливает течение срока для обнародования закона субъекта Российской Федерации до вынесения решения Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу и исключает обнародование такого закона до вынесения указанного решения.

При уточнении порядка представления отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, внесенные в Государственную Думу, установлено, в частности, что проект такого федерального закона, касающийся определенных субъектов Российской Федерации, не может быть рассмотрен без поступления мнения таких субъектов Российской Федерации.

Можно также отметить, что исчерпывающий перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (170 пунктов) уточнен и расширен за счет включения в него ряда полномочий, ранее предусмотренных отраслевыми федеральными законами (в частности, это касается сфер увековечения памяти погибших при защите Отечества, жилищных отношений, мелиорации земель). При этом положения статьи не содержат ссылок к соответствующему отраслевому законодательству.

Важной новеллой Федерального закона № 414-ФЗ является отказ от исчерпывающего перечня видов имущества, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации.

Урегулированы вопросы учета имущества субъекта Российской Федерации, ведения реестра имущества субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе № 414-ФЗ отражены вопросы участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В указанных целях органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий, в частности:

1) обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;

2) осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;

3) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

4) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

5) участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных

федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;

б) осуществляют в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

С учетом особенностей организации публичной власти в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, а также на иных территориях (в частности, на федеральных территориях, на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации) Федеральным законом № 414-ФЗ предусмотрена возможность специального регулирования.

Как заметила при рассмотрении Федерального закона № 414-ФЗ в Совете Федерации Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, «смысл всей... нашей работы в одном – создать стройную систему публичной власти, которая позволит повысить эффективность управления такой огромной, многонациональной страной, федеративным государством, с тем, чтобы власть была ответственна перед людьми и любой гражданин понимал, что и с кого можно спрашивать и кто за что будет отвечать».

Реализация Федерального закона № 414-ФЗ будет способствовать достижению указанных целей.

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

МАТЕРИАЛЫ СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ НА ТЕМУ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 21 ДЕКАБРЯ 2021 ГОДА № 414-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

(20 октября 2022 года)

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Подписано в печать 20.12.2022. Формат 60x84 ¹/₈. Усл. печ. л. 6,97.
Тираж 10 экз. Заказ № и-126