

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ, РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ,  
МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ И ДЕЛАМ СЕВЕРА

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

(495) 692-90-07; (495) 692-24-78

«7» июля 2015 г.

№ 3.2-04/1567

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по Федеральному закону

**"О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации"**

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера рассмотрел на своем заседании Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" (проект № 495129-6), принятый Государственной Думой 3 июля 2015 года (далее – Федеральный закон), и отмечает следующее.

Федеральный закон направлен на установление нового порядка передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, и на совершенствование действующего порядка передачи федеральными законами вышеуказанных полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Согласно Федеральному закону № 184-ФЗ полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не указанные в перечне полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами (пункт 7 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ).

Данным Федеральным законом вносятся изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ, в 32 отраслевых законодательных акта Российской Федерации и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Наиболее существенные изменения, вносимые Федеральным законом:

1. Главное нововведение – устанавливается новый порядок возможной передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с которым полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не переданные федеральными законами и отнесенные к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответственно нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в случае, если возможность передачи осуществления таких полномочий предусмотрена в федеральных законах, регулирующих отношения в соответствующих сферах деятельности (новый пункт 7<sup>1</sup> статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ).

Объем передаваемых полномочий будет определяться исходя из полномочий федеральных органов исполнительной власти, закрепленных в устанавливающих сферу их деятельности нормативных правовых актах, и с учетом полномочий Российской Федерации, уже переданных для

осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в порядке, установленном пунктом 7 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ.

Указанный новый порядок передачи полномочий предусматривает:

1) направление Правительством Российской Федерации проекта нормативного правового акта Президента Российской Федерации, проекта нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, предусматривающих передачу осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти, в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в тридцатидневный срок отзывов. Поступившие отзывы органов государственной власти субъектов Российской Федерации на проект нормативного правового акта подлежат обязательному рассмотрению Правительством Российской Федерации (абзац второй нового пункта 7<sup>1</sup> статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ);

2) финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий за счет субвенций из федерального бюджета, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, – за счет субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

3) обязательное наличие в указанных нормативных правовых актах Президента Российской Федерации и нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации положений, определяющих:

- перечень передаваемых полномочий с указанием федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых передаются;

- перечень федеральных органов исполнительной власти, ответственных за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качества осуществления переданных полномочий;

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти, связанные с осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий;

- представление высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации отчетности об осуществлении переданных полномочий;

- порядок изъятия переданных полномочий у органов государственной

власти субъекта Российской Федерации и возврата в таких случаях предоставленных субвенций;

- права и обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, включая: право выносить высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации предписания (представления) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие обязательному рассмотрению в 30-дневный срок, а также право вносить высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации представления об освобождении от занимаемой должности его заместителей и руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые подлежат рассмотрению высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в 10-дневный срок;

4) право Правительства Российской Федерации передавать в пользование либо в собственность субъектов Российской Федерации федеральное имущество с соблюдением условий, обеспечивающих его целевое использование, а также передавать функции и полномочия учредителя федеральных государственных учреждений, необходимые для осуществления переданных полномочий;

5) возможность включения в нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, предусматривающие передачу полномочий, положений, устанавливающих:

- право руководителей федеральных органов исполнительной власти давать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации обязательные для исполнения указания по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе в случаях, если требуется координация их осуществления органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации;

- обязательность передачи в пользование либо в собственность субъектов Российской Федерации федерального имущества, закрепленного за территориальными органами федеральных органов исполнительной власти,

осуществляющих переданные полномочия;

- обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации использовать передаваемое в пользование либо в собственность субъектов Российской Федерации федеральное имущество, необходимое для осуществления переданных полномочий, только в целях осуществления переданных полномочий, а также недопустимость отчуждения переданного недвижимого имущества без согласования с федеральными органами исполнительной власти;

б) возможность передачи законом субъекта Российской Федерации полномочий, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для осуществления органам местного самоуправления, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления полномочий.

2. Одновременно Федеральным законом корректируется действующий порядок передачи федеральными законами полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (новая редакция пункта 7 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ).

Основными отличиями изложенного в новой редакции порядка передачи федеральными законами полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации от действующего порядка передачи полномочий являются:

1) в федеральных законах, предусматривающих указанную передачу полномочий, должно содержаться положение, определяющее порядок определения общего объема субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации или из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования для осуществления переданных полномочий и показатели (критерии) распределения общего объема таких субвенций (вместо положения, определяющего способ (методику) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета – согласно действующему порядку

передачи);

2) в федеральных законах должны быть определены федеральные органы исполнительной власти, ответственные за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качества осуществления переданных полномочий;

3) в федеральных законах в объем полномочий руководителей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, должны включаться:

- право выносить высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации предписания (представления) об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, подлежащие обязательному рассмотрению в 30-дневный срок;

- право вносить высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации представления об освобождении от занимаемой должности его заместителей и руководителей соответствующих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственных за осуществление переданных полномочий, в случаях их ненадлежащего исполнения (неисполнения), которые подлежат рассмотрению высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в 10-дневный срок;

4) предусмотрена возможность устанавливать в федеральных законах, предусматривающих передачу полномочий, право руководителей федеральных органов исполнительной власти, давать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации обязательные для исполнения указания по вопросам осуществления переданных полномочий, в том числе в случаях, если требуется координация их осуществления органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации;

5) в целях увеличения самостоятельности субъектов Российской Федерации исключены требования о согласовании с федеральными органами исполнительной власти структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные федеральные полномочия, а также кандидатур на должности руководителей этих органов (абзацы 5 и 6 пункта 7 действующей редакции статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ).

6) Правительство Российской Федерации (дополнительно к имеющемуся

праву устанавливать критерии оценки эффективности осуществления переданных полномочий) наделено правом устанавливать показатели (критерии) оценки качества осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий (абзац девятнадцатый пункта 7 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона № 184-ФЗ в новой редакции);

7) установлено, что положения федеральных законов, предусматривающих передачу отдельных полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, вступают в силу с начала финансового года, при этом указанные федеральные законы должны быть приняты не позднее чем за четыре месяца до его начала.

3. Статьями 2 – 34 рассматриваемого Федерального закона в 32 отраслевых законодательных акта Российской Федерации вносятся изменения, которыми устанавливается возможность передачи нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в следующих 32 конкретных областях (сферах) деятельности:

- 1) недропользование;
- 2) внешнеторговая деятельность;
- 3) лесные отношения;
- 4) земельные отношения;
- 5) регулирование проведения землеустройства;
- 6) кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости;
- 7) государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 8) промышленная безопасность;
- 9) пожарная безопасность;
- 10) безопасность гидротехнических сооружений;
- 11) федеральный государственный энергетический надзор;
- 12) энергосбережение и повышение энергетической эффективности;
- 13) обеспечение единства измерений;
- 14) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 15) использование автомобильных дорог и осуществление дорожной деятельности;
- 16) трудовые отношения;
- 17) охрана здоровья;
- 18) обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- 19) обращение лекарственных средств;
- 20) защита прав потребителей;
- 21) охрана и использование животного мира;
- 22) организация и функционирование особо охраняемых природных территорий;
- 23) охрана окружающей среды;
- 24) охрана атмосферного воздуха;
- 25) племенное животноводство;
- 26) ветеринария;
- 27) семеноводство;

28) обеспечение карантина растений; 29) безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; 30) водные отношения; 31) внутренний водный транспорт; 32) сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия.

Кроме того, статьей 20 Федерального закона вносятся изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, которыми устанавливаются право должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Кодексом и совершенных на территориях субъектов Российской Федерации, и полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Кодексом и совершенных на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, в случае, если это предусмотрено нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации о передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо заключенными в соответствии с федеральным законом соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий, кроме полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, предусмотренных главой 12 указанного Кодекса.

Следует отметить, что при подготовке проекта федерального закона в Государственной Думе к рассмотрению во втором чтении из него была исключена норма, препятствующая передаче полномочий Российской Федерации нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации отдельным субъектам Российской Федерации либо группе субъектов Российской Федерации (абзац третий подпункта "б" пункта 4 статьи 1 проекта федерального закона, принятого в первом чтении).

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера в своем отзыве на проект рассматриваемого Федерального закона, внесённого в Государственную Думу



(отзыв от 23 мая 2014 года), изложил замечания и предложения по нему, ряд из которых был учтен Государственной Думой при рассмотрении проекта федерального закона во втором чтении. Так, в новый пункт 7<sup>1</sup> статьи 26<sup>3</sup> была включена норма об обязательном рассмотрении Правительством Российской Федерации отзывов органов государственной власти субъектов Российской Федерации на проект нормативного правового акта Президента Российской Федерации, проект нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, предусматривающих передачу полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, была возвращена правовая норма, наделяющая Правительство Российской Федерации правом устанавливать критерии оценки эффективности осуществления переданных полномочий.

Комитет полагает, что принятие данного Федерального закона будет способствовать оперативному принятию на федеральном уровне управленческих решений, связанных с обеспечением надлежащего осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Рассматриваемый Федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации, так как затрагивает вопросы, указанные в статье 106 Конституции Российской Федерации (федеральный бюджет, финансовое регулирование).

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера рекомендует Совету Федерации одобрить Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации".

Председатель Комитета



Д.И. АЗАРОВ