



**АРХАНГЕЛЬСКОЕ
ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ
ДЕПУТАТОВ**

В.И. Ленина пл., 1, г. Архангельск, 163000
тел.: (8182) 21-53-53, 21-56-13,
факс: (8182) 20-03-43
e-mail: duma@aosd.ru, <http://www.aosd.ru>

Законодательным (представительным)
органам государственной власти
субъектов Российской Федерации

от 26.03.2021 № 02-05/8
на № _____ от _____

Направляем вам постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 24 марта 2021 года № 1142 «О законодательной инициативе Архангельского областного Собрания депутатов по внесению проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Просим Вас поддержать законодательную инициативу Архангельского областного Собрания депутатов.

Приложение: на 13 л. в 1 экз.

Председатель

С уважением,


Е.В. Прокопьева



АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ
седьмого созыва (двадцать четвертая сессия)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 24 марта 2021 года № 1142

О законодательной инициативе
Архангельского областного Собра-
ния депутатов по внесению проекта
федерального закона «О внесении
изменения в статью 52 Федерального
закона «Об общих принципах орга-
низации местного самоуправления
в Российской Федерации»

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации и подпунктом «ц» пункта 2 статьи 23 Устава Архангельской области областное Собрание депутатов ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Поручить представление указанного проекта федерального закона при рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации заместителю руководителя администрации – директору правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области Андреечеву Игорю Сергеевичу.

3. Направить проект федерального закона сенаторам Российской Федерации – представителям от Архангельского областного Собрания депутатов и Правительства Архангельской области, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Архангельской области и рекомендовать им поддержать проект федерального закона.

4. Направить проект федерального закона законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать законодательную инициативу Архангельского областного Собрания депутатов.

5. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель областного
Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева



Вносится Архангельским областным
Собранием депутатов

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Статья 1

Часть 5 статьи 52 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2014, № 26, ст. 3371; 2015, № 27, ст. 3978; 2020, № 52, ст. 8604) дополнить предложением следующего содержания: «Проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

В.В. Путин

Москва, Кремль
года

№

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 52
Федерального закона «Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – проект федерального закона) подготовлен в целях обеспечения участия финансового органа субъекта Российской Федерации в процедуре назначения на должность руководителя финансового органа муниципального образования.

В настоящее время руководитель финансового органа муниципального образования назначается на должность из числа лиц, отвечающих установленным квалификационным требованиям (часть 5 статьи 52 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)). Аналогичное положение первоначально было предусмотрено в части 2 статьи 65 Федерального закона № 131-ФЗ («Исполнение местного бюджета») и действовало начиная с 8 октября 2003 года, то есть со дня вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ.

В развитие положения части 2 статьи 65 Федерального закона № 131-ФЗ субъектами Российской Федерации предпринимались попытки наделения руководителей своих финансовых органов полномочиями по осуществлению проверки соответствия кандидатов на замещение должностей руководителей финансовых органов муниципальных образований квалификационным требованиям (что подтверждается, к примеру, Законом Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия»).

Такой подход к правовому регулированию признавался судами общей юрисдикции незаконным. Так, Верховным судом Республики Карелия признано противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня принятия положение Закона Республики Карелия от 21 июля 2001 года № 527-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия», которым Министерство финансов Республики Карелия было наделено полномочием осуществлять проверки соответствия кандидатов на замещение должностей руководителей финансовых органов муниципальных образований квалификационным требованиям (решение Верховного суда Республики Карелия от 7 апреля 2006 года).

По мнению Верховного суда Республики Карелия, субъект Российской Федерации не вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование по указанному вопросу, поскольку Федеральным законом № 131-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено полномочие исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по осуществлению проверки соответствия кандидатов на замещение

должностей руководителей финансовых органов муниципальных образований квалификационным требованиям.

Данная позиция поддержана Верховным Судом Российской Федерации (определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2006 года по делу № 75-Г06-3). Оставляя указанное решение Верховного суда Республики Карелия в силе, Верховный Суд Российской Федерации отметил, что предъявление к кандидатам на должности руководителей финансовых органов муниципальных образований специальных квалификационных требований не предполагает возможности регулирования на уровне субъекта Российской Федерации вопросов проведения в отношении таких кандидатов проверки на соответствие их указанным требованиям.

Вместе с тем необходимость участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проверке соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям обусловлена следующими причинами.

В настоящее время во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 года № Пр-354 на федеральном уровне осуществляется подготовка проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления.

В связи с принятием 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» одной из первоочередных задач представляется развитие механизма участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (часть 1¹ статьи 131 Конституции Российской Федерации).

Направление государственной политики в отношении участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления уже начало формироваться. Так, с 5 мая 2020 года органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, согласовывают назначение должностных лиц местных администраций муниципальных районов, муниципальных и городских округов (далее – местные администрации), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования (часть 1¹ статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 24 апреля 2020 года № 147-ФЗ)).

Необходимо дальнейшее развитие указанного подхода в рамках государственной политики в области местного самоуправления применительно и к должностным лицам органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальное управление в финансовой сфере.

В силу принципа единства бюджетной системы Российской Федерации (статья 29 Бюджетного кодекса Российской Федерации) организация и функционирование такой системы на всех уровнях власти осуществляются в соответствии с единообразными требованиями. Это выражается в единых подходах к межбюджетному регулированию (предоставлению дотаций, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации), определению нормативов финансовой обеспеченности публично-правовых образований (включая муниципальные образования), а также в установлении единой методологии бюджетной отчетности. Тем самым обеспечивается проведение единой финансовой политики в сфере управления источниками финансирования публично-правовых обязательств и их распределения в рамках бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, от знаний, навыков и умений руководителя финансового органа, от его способности работать в единой бюджетной системе зависит надлежащая реализация указанных требований и, как следствие, эффективное развитие территории публично-правового образования. Данный вывод в полной мере соответствует логике конституционных изменений, предусматривающих вхождение органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществление их взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации).

В настоящее время руководитель финансового органа субъекта Российской Федерации и руководитель финансового органа муниципального образования назначаются на должность из числа лиц, отвечающих установленным квалификационным требованиям. Однако законодательные подходы к процедуре назначения руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации и руководителя финансового органа муниципального образования различаются.

В отношении кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации проводится проверка соответствия их квалификационным требованиям с участием Министерства финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 1¹ статьи 26²² Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Аналогичное положение об участии финансового органа субъекта Российской Федерации в проверке соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям нормативно не закреплено (часть 5 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, законодательно установленный механизм проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового

органа муниципального образования квалификационным требованиям отсутствует.

В целях обеспечения единых подходов к назначению руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации и руководителя финансового органа муниципального образования проектом федерального закона предлагается предусмотреть необходимость проведения проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям с участием финансового органа субъекта Российской Федерации. Согласно проекту федерального закона такое участие осуществляется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

На проект федерального закона поступило положительное заключение Комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению с предложениями по его доработке. Данные предложения не касаются концепции проекта федерального закона.

Предлагаемый проектом федерального закона механизм назначения руководителя финансового органа муниципального образования предусматривает пределы осуществления возлагаемого на высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия и обеспечивает баланс взаимодействия между региональным и муниципальным уровнями власти.

В ходе рассмотрения проекта федерального закона в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации Правовым управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации выражена позиция о необходимости установления единого централизованного порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в процедуре проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям. Данный подход может быть реализован при условии наделения полномочием по установлению указанного порядка Министерства финансов Российской Федерации (в случае поддержки Министерством финансов Российской Федерации такого подхода он может быть реализован в рамках внесения поправок к проекту федерального закона).

В то же время действующие правовые механизмы участия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процедуре проверки соответствия кандидатов на замещение должностей в органах местного самоуправления не предусматривают наличие единого централизованного порядка такого участия. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Федерации» не определяют механизм согласования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, назначения должностных лиц местных администраций, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования. В настоящее время субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование в указанной сфере (порядок согласования утверждается высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Республика Северная Осетия – Алания, Архангельская, Воронежская, Новгородская, Орловская области) или уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования (к примеру, Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Камчатский край, Астраханская, Волгоградская, Иркутская, Калужская, Нижегородская, Тамбовская, Саратовская, Сахалинская области)).

Предусмотренный проектом федерального закона подход к установлению порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в процедуре проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям позволяет в полной мере обеспечить прозрачную и объективную проверку, проводимую в соответствии с определенной процедурой и в строго установленные сроки, с учетом видов, количества и особенностей расположения муниципальных образований в конкретных субъектах Российской Федерации. В этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации должен не только утвердить указанный порядок, но и определить его содержание, включая перечень и сроки представления главой муниципального образования документов в отношении кандидата для назначения на должность руководителя финансового органа муниципального образования; порядок их предварительного рассмотрения для допуска такого кандидата к собеседованию; порядок образования и деятельности комиссии по вопросу оценки соответствия данного кандидата квалификационным требованиям; порядок принятия решения о результатах проверки соответствия указанного кандидата квалификационным требованиям и информирования о принятии такого решения соответствующего муниципального образования.

Указанный механизм в настоящее время апробирован на примере согласования назначения должностных лиц местных администраций, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования.

Включение предлагаемой проектом федерального закона нормы в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не требуется. Положения данного федерального закона касаются вопросов организации системы государственного управления в субъектах Российской Федерации,

а не вопросов организации местного самоуправления. Вопросы организации местного самоуправления, включая участие в их решении органов государственной власти субъекта Российской Федерации (например, участие представителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации в конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования), регулируются исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ. Именно такой подход использован при наделении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочием по согласованию назначения должностных лиц местных администраций, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования (соответствующие изменения внесены в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Реализация проекта федерального закона не потребует увеличения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, поскольку согласование кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования может осуществляться при помощи технологий, обеспечивающих дистанционное участие финансового органа субъекта Российской Федерации в этой процедуре.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 52
Федерального закона «Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Принятие проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации.

Председатель Архангельского
областного Собрания депутатов



Е.В. Прокопьева

**СОВЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИ ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИССИЯ ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И
МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект законодательной инициативы № 7-1406
«О внесении изменения в статью 52 Федерального закона
«Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации», подготовленный
Архангельским областным Собранием депутатов**

Комиссия Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению (далее – Комиссия), рассмотрев проект законодательной инициативы № 7-1406 «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленный Архангельским областным Собранием депутатов, отмечает следующее.

В соответствии с действующими нормами части 5 статьи 52 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» назначение на должность руководителя финансового органа муниципального образования осуществляется с учетом квалификационных требований, установленных уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Проектом законодательной инициативы предлагается дополнить данную норму положением, предусматривающим участие финансового органа субъекта Российской Федерации в проверке соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям. При этом вопросы установления порядка участия финансового органа в проведении указанной проверки предлагается отнести к исключительной компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В пояснительной записке к проекту законодательной инициативы отмечается, что предлагаемые изменения направлены на развитие механизма участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления.

Согласно части 1¹ статьи 131 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на

должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Следует отметить, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, согласно статье 72 Конституции РФ, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

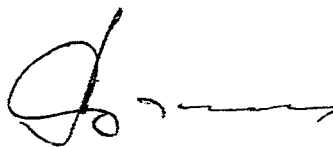
В тоже время проектом законодательной инициативы предусматривается, что порядок участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям устанавливается не на федеральном уровне, а высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также проектом законодательной инициативы не предусматриваются изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», направленные на закрепление соответствующих полномочий за высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, не определяются пределы осуществления указанных полномочий, что может привести к нарушению баланса интересов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации предлагаемой проектом законодательной инициативы меры.

На основании вышесказанного Комиссия поддерживает концепцию проекта законодательной инициативы и рекомендует Архангельскому областному Собранию депутатов доработать указанный проект с учетом изложенных в настоящем заключении замечаний.

Вместе с тем отмечаем, что представленная рекомендация не может препятствовать реализации Архангельским областным Собранием депутатов права законодательной инициативы и принятию решения о внесении подготовленного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в представленной редакции.

Председатель Комиссии



А.В. Фомин