



**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**

ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

Некрасова ул., д. 4, г. Иркутск, 664011, Тел. (3952) 79-88-99

Факс (3952) 24-30-49; e-mail: irf@rpa-mjust.ru

ОГРН 1027700162676 ИНН/КПП 7719061340/380802001

И. П. АРИК № 383

На № _____

| |
|---|
| Законодательное Собрание Иркутской области |
| № ПЗ <u>127</u> |
| Дата: <u>01.11.2016</u> |

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.Ф. Брилка

Уважаемый Сергей Фатеевич!

На основании Вашего запроса о проведении независимой научной экспертизы таблиц поправок к проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, внесенные Губернатором Иркутской области Левченко С.Г. и группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

Направляем Вам Заключение по результатам научно – правовой экспертизы поправок к принятому в первом чтении проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области (законопроект № ПЗ-127) заведующего кафедрой конституционного права Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), к.ю.н., доцента Валентины Николаевны Шутовой

Директор

Бычков А.В.

С. Фатеевич

| |
|---|
| Законодательное Собрание Иркутской области |
| Вх. № <u>2722</u> |
| Дата <u>12.05.2017</u> г. |
| на <u>09</u> листах, индекс <u>01-30</u> |



**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «ВСЕРОССИЙСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**

ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ) ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

Некрасова ул., д. 4, г. Иркутск, 664011, Тел. (3952) 79-88-99

Факс (3952) 24-30-49; e-mail: irf@rpa-mjust.ru

ОГРН 1027700162676 ИНН/КПП 7719061340/380802001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам научно-правовой экспертизы поправок к принятому в первом чтении проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области (законопроект № ПЗ-127)

Кафедрой конституционного права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) рассмотрены поправки к принятому в первом чтении проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области (законопроект № ПЗ-127) (далее – проект закона), внесенные в Законодательное Собрание Иркутской области субъектами права уставной законодательной инициативы – Губернатором Иркутской области и группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области численностью не менее одной трети от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области (подписаны 15 депутатами).

1. Поправки Губернатора Иркутской области

1.1. Поправка № 1, внесенная Губернатором Иркутской области, предусматривает изложение в новой редакции статьи 1 проекта закона и, соответственно, формулирует следующую редакцию новой части 3 статьи 38 Устава Иркутской области:

«3. Дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых

средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

До принятия законов Иркутской области дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов) могут устанавливаться иными нормативными правовыми актами Иркутской области.».

Как подчеркивалось в заключении кафедры конституционного права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), подготовленном по результатам научно-правовой экспертизы внесенного проекта закона, установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан исключительно законами Иркутской области позволит устранить из текста Устава Иркутской области такой коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а именно – «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона» (пункт «е» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96). В ходе обсуждения проекта закона в первом чтении на заседании Законодательного Собрания Иркутской области 19 апреля 2017 года также обращалось внимание на то, что Устав Иркутской области не устанавливает четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

До принятия законов Иркутской области дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов) могут устанавливаться иными нормативными правовыми актами Иркутской области.».

Как подчеркивалось в заключении кафедры конституционного права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), подготовленном по результатам научно-правовой экспертизы внесенного проекта закона, установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан исключительно законами Иркутской области позволит устранить из текста Устава Иркутской области такой коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а именно – «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона» (пункт «е» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96). В ходе обсуждения проекта закона в первом чтении на заседании Законодательного Собрания Иркутской области 19 апреля 2017 года также обращалось внимание на то, что Устав Иркутской области не устанавливает четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Рассматриваемая поправка, хотя формально и содержит общее правило об исключительно законодательном порядке установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан в Иркутской области, вместе с тем не ограничивает каким-либо образом сроки, в течение которых такие меры могут вводиться иными нормативными правовыми актами Иркутской области, а также сроки действия таких актов. Указывая на «иные нормативные правовые акты Иркутской области», поправка допускает установление указанных мер, по сути, любыми нормативными правовыми актами Иркутской области, включая нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, а также нормативные правовые акты государственных органов, не являющихся органами государственной власти Иркутской области. Кроме того, действующая редакция Устава Иркутской области и сейчас не запрещает переход к законодательному регулированию дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, ранее введенных нормативными правовыми актами более низкой юридической силы.

Таким образом, анализ поправки № 1 Губернатора Иркутской области в сопоставлении с действующей редакцией Устава Иркутской области и с поправками к Уставу Иркутской области, содержащимися в проекте закона, позволяет сделать вывод о том, что рассматриваемая поправка, по существу, не предполагает отхода от сложившегося положения вещей в вопросе об определении полномочий органов государственной власти Иркутской области по установлению дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области. Полагаем, при таких обстоятельствах данная поправка не может быть поддержана, поскольку фактически дезавуирует концепцию проекта закона, поддержанную в первом чтении.

1.2. Поправка № 2, внесенная Губернатором Иркутской области, направлена на исключение из текста проекта закона переходных положений, содержащихся в его статье 2 и направленных на сохранение разумной стабильности и предсказуемости действующей системы дополнительных мер

социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области, установленных ранее. Как указано в обосновании поправки, она предложена с учетом поправки № 1 и «в целях обеспечения внутренней непротиворечивости законопроекта, а также в целях обеспечения соответствия законопроекта статье 53 Устава Иркутской области, согласно которой Губернатор Иркутской области обладает равным с другими субъектами правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области, реализация которого не может быть поставлена Губернатору Иркутской области в обязанность».

Действительно, поправка № 1, внесенная Губернатором Иркутской области, не только делает переходные положения проекта закона излишними, но и сохраняет действие ранее принятых подзаконных нормативных правовых актов Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области на неопределенное время. Таким образом, сформулированная выше оценка поправки № 1 Губернатора Иркутской области в равной мере относится и к поправке № 2.

2. Поправки группы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области

2.1. Поправка № 1, внесенная группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, содержит следующую редакцию новой части 3 статьи 38 Устава Иркутской области:

«3. Дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, осуществляемые за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов), устанавливаются законами Иркутской области.

Дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, осуществляемые за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых

расходов), могут устанавливаться также нормативными правовыми актами Губернатора Иркутской области и нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области в случаях, предусмотренных законами Иркутской области.».

Как видно из содержания данной поправки, она – в отличие от первоначальной редакции проекта закона – допускает установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области не только законами Иркутской области, но и нормативными правовыми актами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области. Таким образом, поправка учитывает замечания Губернатора Иркутской области и прокуратуры Иркутской области, которые в своих заключениях на проект закона указывали, что федеральное законодательство допускает возможность установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации не только законодательными органами путем принятия законов, но и иными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем поправка ограничивает возможность подзаконного установления в Иркутской области дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан только случаями, которые предусмотрены законами Иркутской области. Этот подход в полной мере согласуется с принципами построения системы правового регулирования, когда подзаконные нормативные правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение законов (см. пункт 4 статьи 1, пункт 2 статьи 20 и пункт 1 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», часть 7 статьи 21, часть 2 статьи 59, часть 2 статьи 67 Устава Иркутской области).

С учетом изложенного поправка № 1, внесенная группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, согласуется с логикой Устава Иркутской области в его действующей редакции, а также с концепцией проекта закона, принятого в первом чтении.

2.2. Поправка № 2, внесенная группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, направлена на исключение из проекта закона абзаца второго его статьи 2. Предложенное к исключению предписание предусматривает, что при возникновении необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, указанные в абзаце первом настоящей части (т.е. принятые до дня вступления в силу проекта закона), Губернатор Иркутской области вносит в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона Иркутской области по соответствующему вопросу; после принятия такого закона Иркутской области соответствующие нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области должны быть признаны утратившими силу в установленном порядке.

Приведенное положение предполагает постепенный перевод на уровень законодательного регулирования всей системы дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области, ранее установленных подзаконными нормативными правовыми актами Иркутской области. Исключение данного положения из текста проекта закона упростит внесение изменений в установленное такими актами регулирование, поскольку для этого уже не потребуется инициирование законодательной процедуры. Это в определенной мере укрепит стабильность и предсказуемость сложившейся системы социальной поддержки и социальной помощи в Иркутской области – не

препятствуя, вместе с тем, принятию законов Иркутской области по соответствующим вопросам.

Исходя из изложенного представляется, что поправка № 2, внесенная группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и концепции проекта закона, принятого в первом чтении.

Заведующий кафедрой конституционного права
Иркутского института (филиала) ВГУЮ
(РПА Минюста России), к.ю.н., доцент



В.Н. Шутова