

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» и статью 31 Закона Иркутской области «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области»

1. Субъект правотворческой инициативы

Субъектом правотворческой инициативы является Губернатор Иркутской области.

Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» и статью 31 Закона Иркутской области «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области» (далее – проект закона) подготовлен Иркутским областным государственным научно-исследовательским казенным учреждением «Институт законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского».

2. Правовые основания принятия проекта закона

Правовой основой принятия проекта закона являются положения Конституции Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72, статья 73, статья 76), Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (преамбула, статьи 2, 3, 17), Устава Иркутской области (глава 4).

3. Состояние правового регулирования в данной сфере; обоснование целесообразности принятия проекта закона

Необходимость внесения изменений в Закон Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон о правовых актах и правотворческой деятельности) обусловлена потребностью в установлении или изменении правового регулирования отдельных вопросов, выявленной в ходе его практического применения.

1. Уставом Иркутской области (статья 21), Законом о правовых актах и правотворческой деятельности (статья 7) определены система и виды правовых актов Иркутской области, а также установлены иные издаваемые в Иркутской области правовые акты. Система правовых актов Иркутской области строится в том числе с учетом системы органов государственной власти Иркутской области и иных государственных органов Иркутской области, а также соответствующих должностных лиц.

Вместе с тем ни Уставом Иркутской области, ни Законом о правовых актах и правотворческой деятельности не определены последствия внесения изменений в систему правовых актов Иркутской области, в том числе

вызванных изменением наименований издающих их государственных органов Иркутской области либо изменением наименований соответствующих форм правовых актов. В частности, не разрешены вопросы действия ранее изданных правовых актов Иркутской области, если с учетом внесенных в нее изменений система правовых актов Иркутской области больше не предусматривает издания правовых актов соответствующего вида и (или) в соответствующей форме.

Так, например, Законом Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области от 7 июля 2015 года № 2-У в Устав Иркутской области внесены изменения, которые предусматривали в том числе упразднение государственной должности Иркутской области первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области. Лица, замещавшие названную должность, в соответствии с законодательством Иркутской области ранее были наделены правом издания правовых актов Иркутской области в форме распоряжений первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области. Вопросы действия указанных правовых актов, внесения в них изменений, их отмены, признания утратившими силу, приостановления их действия не нашли разрешения ни в Законе Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области от 7 июля 2015 года № 2-У, ни в Законе Иркутской области от 1 октября 2015 года № 71-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области», отразившем изменения уставного правового регулирования в законодательных актах Иркутской области.

В связи с изложенным предлагается дополнить статью 7 Закона о правовых актах и правотворческой деятельности необходимыми положениями общего характера о порядке действия правовых актов Иркутской области, внесения изменений в правовые акты Иркутской области, их отмены, признания их утратившими силу, приостановления их действия, а также отмены, признания утратившими силу отдельных положений таких актов и приостановления действия их отдельных положений.

Кроме того, для разрешения уже возникших правоприменительных затруднений предлагается дополнить статью 31 Закона Иркутской области от 1 октября 2015 года № 71-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области» положениями, которые касаются внесения изменений в правовые акты Иркутской области в форме распоряжений первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области, их отмены, признания утратившими силу, приостановления их действия. Поскольку данное правовое регулирование предполагается установить дополнительно к ранее предусмотренному названным Законом, то неопределенности в применении законов Иркутской области, измененных названным Законом ранее, не возникает.

2. Уставом Иркутской области, законами Иркутской области предусмотрены государственные должности Иркутской области заместителя

Губернатора Иркутской области и заместителя Председателя Правительства Иркутской области. Лица, замещающие указанные должности, вправе издавать правовые акты в форме распоряжений (статьи 7, 12 Закона о правовых актах и правотворческой деятельности).

Общее количество лиц, замещающих каждую из названных должностей, персональный состав заместителей Губернатора Иркутской области и заместителей Председателя Правительства Иркутской области, распределение обязанностей между ними, установленное соответственно правовыми актами Губернатора Иркутской области и первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области, с течением времени могут изменяться.

В связи с этим в интересах формирования непротиворечивой и единообразной правоприменительной практики необходимо разрешить вопрос о возможности внесения изменений, отмены, признания утратившими силу, приостановления действия правового акта, ранее изданного одним лицом, замещающим должность заместителя Губернатора Иркутской области либо заместителя Председателя Правительства Иркутской области, путем издания правового акта иным лицом, замещающим должность заместителя Губернатора Иркутской области либо заместителя Председателя Правительства Иркутской области.

Предлагается установить, что внесение изменений в распоряжения заместителя Губернатора Иркутской области либо заместителя Председателя Правительства Иркутской области, их отмена, признание утратившими силу, приостановление их действия осуществляются только тем лицом, которое их издало, при условии замещения им прежней должности. В иных случаях внесение в указанные правовые акты изменений не производится, а их отмена, признание утратившими силу, приостановление их действия осуществляются Губернатором Иркутской области.

3. Система органов государственной власти Иркутской области и иных государственных органов Иркутской области установлена Уставом Иркутской области в соответствии с федеральным законодательством, а применительно к исполнительным органам государственной власти Иркутской области – также Законом Иркутской области от 11 мая 2010 года № 30-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области». Конкретная структура исполнительных органов государственной власти Иркутской области, их наименования устанавливаются Губернатором Иркутской области (пункт 7 части 1 статьи 58 Устава Иркутской области, часть 3 статьи 4 Законом Иркутской области от 11 мая 2010 года № 30-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области»). Система и (или) структура исполнительных органов государственной власти Иркутской области, их наименования могут изменяться по мере необходимости.

Вследствие изменения системы и (или) структуры исполнительных органов государственной власти Иркутской области может изменяться

правотворческая компетенция конкретных исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Изменение правотворческой компетенции указанных органов возможно также в иных случаях:

1) изменение федерального и (или) областного правового регулирования, приводящего к изъятию правотворческой компетенции исполнительных органов государственной власти Иркутской области в определенной сфере в целом;

2) перераспределение правотворческой компетенции между существующими исполнительными органами государственной власти Иркутской области в определенной сфере.

В вышеуказанных случаях в правоприменительной практике возникает вопрос об исполнении (применении), о возможности или необходимости внесения изменений, отмены, признания утратившими силу, приостановления ранее изданных правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области, которым с учетом произошедших изменений соответствующая правотворческая компетенция в соответствующей сфере общественных отношений более не принадлежит.

В связи с изложенным предлагается внести в Закон о правовых актах и правотворческой деятельности (статьи 13–13¹) комплекс взаимосвязанных дополнений, исходя из следующих общих ориентиров:

1) ранее изданные акты исполнительных органов государственной власти Иркутской области вступают в силу и действуют в общем порядке до их признания утратившими силу;

2) исполнительный орган государственной власти Иркутской области, ранее издавший правовой акт, но не имеющий в настоящее время правотворческой компетенции в соответствующей сфере, самостоятельно отменяет, признает утратившим силу этот правовой акт; в случае, если такой исполнительный орган государственной власти упразднен, соответствующий правовой акт отменяется или признается утратившим силу Правительством Иркутской области; внесение изменений в правовой акт не производится;

3) в случае изменения наименования исполнительного органа государственной власти Иркутской области внесение изменений в ранее изданный им правовой акт, отмена такого правового акта, признание его утратившим силу, приостановление его действия осуществляются в общем порядке тем же исполнительным органом государственной власти, выступающим под его новым наименованием;

4) к правовым актам, ранее изданным территориальными подразделениями исполнительного органа государственной власти Иркутской области, применяются правила, аналогичные правилам, применяемым к актам, изданным непосредственно соответствующим исполнительным органом государственной власти Иркутской области.

4. Закон о правовых актах и правотворческой деятельности (статья 18) в действующей редакции возлагает функцию государственного учета правовых актов Иркутской области на Правительство Иркутской области.

Между тем, исходя из положения Правительства Иркутской области в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области, особенностей его персонального состава, а также собственно характера деятельности по государственному учету правовых актов Иркутской области целесообразно возложить указанную функцию на исполнительные органы государственной власти Иркутской области в части издаваемых ими правовых актов Иркутской области, а на аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области – кроме того, функцию государственного учета Устава Иркутской области, законов Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, законов области, а также правовых актов области, принимаемых (издаваемых) Губернатором Иркутской области, Правительством Иркутской области. Полномочие по установлению порядка государственного учета указанных правовых актов Иркутской области предлагается оставить за Правительством Иркутской области.

Кроме того, в связи с дальнейшим распространением практики официального опубликования правовых актов Иркутской области в источниках официального опубликования, не являющихся печатными изданиями, а также обеспечением функционирования таких источников официального опубликования правовых актов Иркутской области, как «Официальный интернет-портал правовой информации» (pravo.gov.ru) федеральными органами государственной власти предлагается заменить в понятии государственного учета правовых актов Иркутской области функцию хранения источника (источников) официального опубликования функцией хранения сведений об официальном опубликовании указанных правовых актов.

5. Закон о правовых актах и правотворческой деятельности в соответствии с федеральным законодательством помимо официального опубликования правовых актов Иркутской области устанавливает иные способы обнародования правовых актов Иркутской области (статьи 51, 52). Среди них размещение в местах, открытых для всеобщего доступа, передача по телевидению и радио, распространение в машиночитаемой форме, размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Не являясь официальным опубликованием и, в частности, не являясь условием вступления правовых актов Иркутской области в силу, данные способы выполняют социальную функцию ознакомления населения с принятыми (изданными) правовыми актами Иркутской области. Данные способы обеспечивают ознакомление с правовыми актами более широких кругов населения и более оперативно, чем это возможно с помощью исключительно источников официального опубликования.

С другой стороны, во-первых, ознакомление населения с правовыми актами Иркутской области данными способами не гарантирует полноту правового акта, поскольку в соответствии с частью 2 статьи 51 Закона о правовых актах и правотворческой деятельности опубликование правового

акта Иркутской области, не являющееся официальным, в том числе передача его по телевидению и радио, распространение в машиночитаемой форме, размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», доведение до сведения населения другими способами может осуществляться в извлечениях или в изложении его содержания. Во-вторых, не обеспечивается необходимый контроль за соответствием распространенных таким образом текстов правовых актов Иркутской области их официально опубликованным текстам.

С учетом изложенного предлагается дополнить Закон о правовых актах и правотворческой деятельности понятием «официальный текст правового акта», включив в его содержание помимо текстов правовых актов Иркутской области, размещенных в источниках официального опубликования, тексты актов: 1) подписанные уполномоченными на то должностными лицами (для случая, когда правовой акт не был опубликован); 2) включенных в официальные тематические и другие собрания правовых актов Иркутской области, издаваемые правотворческими органами Иркутской области и предусмотренные частью 2 статьи 17 настоящего Закона; 3) включенные в интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации), распространяемый органами государственной охраны в соответствии с федеральным законодательством; 4) тексты правовых актов области, включенных в федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение которого осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством. Перечисленные тексты правовых актов Иркутской области (признанные официальными), в отличие от текстов, распространяемых иными способами, имеют дополнительную степень надежности, связанную с особенностями их подготовки и распространения, в части их соответствия исходным текстам правовых актов Иркутской области.

6. Закон о правовых актах и правотворческой деятельности неоднократно упоминает о возможности отмены правовых актов Иркутской области, однако не раскрывает содержания данного понятия. Предлагается устранить данный пробел, включив необходимые правовые предписания в его новую статью 57¹. Под отменой правовых актов Иркутской области предлагается понимать действие, совершаемое в отношении правового акта, не вступившего в силу, и направленное на воспрепятствование вступлению данного правового акта в силу. Отмена правового акта Иркутской области предлагается производить в порядке, аналогичном признанию данного правового акта утратившим силу.

7. Внесение изменений в статьи 1, часть 5 статьи 21, часть 2 статьи 22, часть 2 статьи 59, статью 60 обусловлено необходимостью обеспечения внутренней согласованности Закона о правовых актах и правотворческой

деятельности, а в часть 3 статьи 59 – необходимостью обеспечения его соответствия федеральному законодательству.

В целях подготовки проекта закона была изучена практика регулирования сходных общественных отношений и правоприменительная практика, имеющиеся на федеральном уровне (в деятельности федеральных органов исполнительной власти) и на региональном уровне (в отдельных субъектах Российской Федерации).

4. Предмет правового регулирования и основные правовые предписания проекта закона

Проект закона состоит из 3 статей.

В статье 1 проекта закона изложены изменения, которые предлагается внести в Закон о правовых актах и правотворческой деятельности.

Статьей 2 предлагается дополнить Закон Иркутской области от 1 октября 2015 года № 71-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области» новыми положениями в целях определения порядка отмены, признания утратившими силу правовых актов первых заместителей Председателя Правительства Иркутской области, а также установления запрета на внесение в них изменений, приостановления их действия.

Статья 3 определяет порядок вступления будущего закона в силу.

5. Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения или признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона

Принятие проекта закона не потребует отмены или признания утратившими силу правовых актов Иркутской области.

Принятие проекта закона потребует внесения изменений в Регламент Правительства Иркутской области, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 1 июня 2016 года № 334-пп, в части регулирования порядка осуществления государственного учета правовых актов Иркутской области.

Кроме того, потребуются принятие правового акта Правительства Иркутской области об определении уполномоченного исполнительного органа государственной власти Иркутской области на ведение государственного учета Устава Иркутской области, законов Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, законов области, а также правовых актов области, принимаемых Губернатором Иркутской области, Правительством Иркутской области (предполагается учесть данные положения также в Регламенте Правительства Иркутской области, утвержденном постановлением Правительства Иркутской области от 1 июня 2016 года № 334-пп).

6. Финансирование действия проекта закона

Принятие проекта закона не повлечет дополнительных расходов за счет средств областного бюджета.

7. Перечень органов и организаций, с которыми проект закона согласован

Проект закона прошел все необходимые согласования, замечаний не получено. Проект закона не содержит коррупциогенных факторов, оценке регулирующего воздействия не подлежит.

Директор Иркутского областного
государственного научно-
исследовательского казенного
учреждения «Институт
законодательства и правовой
информации имени
М. М. Сперанского»



В.Е. Подшивалов