

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	ВН 13-254/19
Дата	03 12 2019 г.
на	10 листах, индекс 01-42

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект постановления

Законодательного Собрания Иркутской области

«О внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект постановления Законодательного Собрания Иркутской области «О внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Иркутской области» (далее – проект постановления), внесенный группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии со статьей 83 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области (далее – Регламент).

Проектом постановления предложен ряд изменений в Регламент в части полномочий комиссии по Регламенту, депутатской этике, информационной политике и связям с общественными объединениями (далее – комиссия), порядка созыва заседания постоянного комитета, постоянной комиссии Законодательного Собрания Иркутской области, порядка проведения голосования на заседаниях Законодательного Собрания Иркутской области и т.д.

В соответствии с пунктом 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности.

По существу предлагаемых изменений сообщаем.

1. Изменениями в статью 6 Регламента предложено закрепить за комиссией полномочие по предварительному рассмотрению ходатайства о принятии акта официального толкования постановления Законодательного Собрания Иркутской области и подготовке на него заключения.

В соответствии со статьей 61 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» официальное толкование правовых актов Иркутской области представляет собой властно-обязательное разъяснение содержания правовых предписаний этих актов правомочным правотворческим органом Иркутской области. Официальное толкование правовых актов Иркутской области осуществляется посредством принятия актов официального толкования правовых актов Иркутской области.

Данное предложение противоречит также статье 63 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», согласно которой процесс рассмотрения вопроса об официальном толковании правового акта

Иркутской области начинается на основании инициативы, а не ходатайства о принятии акта официального толкования.

Кроме того, в соответствии с Законом Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» официальное толкование правовых актов Иркутской области осуществляется посредством принятия актов официального толкования правовых актов Иркутской области (абзац второй части 1 статьи 61); акт официального толкования правового акта Иркутской области принимается в той же форме, в которой был принят толкуемый правовой акт (часть 2 статьи 65). Как следует из данных законоположений в их взаимосвязи с другими предписаниями главы 12 «Официальное толкование правовых актов Иркутской области» названного Закона Иркутской области, официальное толкование может быть дано в отношении любого постановления Законодательного Собрания Иркутской области вне зависимости от того, является ли оно нормативным или ненормативным правовым актом, а также от содержания вопросов, разрешенных в постановлении, которому предполагается дать официальное толкование.

Следует обратить внимание, что в большинстве случаев проекты постановлений Законодательного Собрания Иркутской области, направленные на реализацию полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, разрабатываются, обсуждаются и рекомендуются для принятия постоянными комитетами Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с направлениями, по которым осуществляются нормотворческие (законодательные) функции Законодательного Собрания Иркутской области.

В свете этого является явно необоснованным возложение рассмотрения предварительных вопросов официального толкования постановлений Законодательного Собрания Иркутской области исключительно на комиссию и отстранение от этого процесса всех иных постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области.

В связи с изложенным следует констатировать, что изменения в статью 6 Регламента не учитывают иные положения Регламента и требуют дополнительного обсуждения.

Предлагаемые изменения в абзаце восьмом (в действительности имеется в виду абзац девятый) пункта «д» части 4 статьи 6 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области меняют редакцию данного положения Регламента таким образом, что к полномочиям комиссии будет относиться рассмотрение вопросов взаимодействия с аппаратом Законодательного Собрания Иркутской области.

По буквальному смыслу предлагаемых изменений это будет означать отстранение от взаимодействия с аппаратом Законодательного Собрания Иркутской области всех иных постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области. Это не соответствует части 1 статьи 57 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О

Законодательном Собрании Иркутской области» (далее – Закон области № 30-оз), которая возлагает на аппарат Законодательного Собрания Иркутской области правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое обеспечение деятельности всех постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания. Реализация этих функций объективно невозможна без взаимодействия постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области с аппаратом Законодательного Собрания Иркутской области.

2. Пункт 4 проекта постановления касается порядка созыва заседаний постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области.

В настоящее время частью 3 статьи 12 Регламента установлено, что заседание постоянного комитета, постоянной комиссии созывает председатель постоянного комитета, постоянной комиссии Законодательного Собрания Иркутской области как по своей инициативе, так и по инициативе председателя Законодательного Собрания Иркутской области или по требованию не менее 1/3 депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, входящих в состав постоянного комитета, постоянной комиссии. Согласно проекту право требовать созыва заседания постоянного комитета, постоянной комиссии Законодательного Собрания Иркутской области предлагается предоставить также депутатским фракциям и депутатским группам.

Данное предложение ведет к неоправданному смешению различных форм деятельности Законодательного Собрания Иркутской области и к отходу от сложившегося в областном правовом регулировании подхода к организации работы постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области.

Согласно части 1 статьи 48 Устава Иркутской области и статьям 18, 27 и 38 Закона области № 30-оз заседания постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области, с одной стороны, и деятельность депутатских фракций и депутатских групп - с другой рассматриваются как разные формы деятельности Законодательного Собрания Иркутской области. При этом ни Устав Иркутской области, ни Закон области № 30-оз не предусматривают детального регулирования порядка деятельности постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области, предполагая тем самым достаточно широкую степень их самостоятельности.

Этот подход нашел свое закрепление, в частности, в части 1 статьи 18 Закона области № 30-оз, согласно которой постоянные комитеты и постоянные комиссии Законодательного Собрания Иркутской области являются постоянно действующими органами Законодательного Собрания Иркутской области, подотчетными и подконтрольными ему - т.е. именно Законодательному Собранию Иркутской области в целом как

законодательному (представительному) органу государственной власти Иркутской области.

Кроме того, Регламент предоставляет постоянным комитетам и постоянным комиссиям Законодательного Собрания Иркутской области значительную самостоятельность в построении своей работы по рассмотрению проектов законов Иркутской области – т.е., по существу, по важнейшим вопросам реализации полномочий Законодательного Собрания Иркутской области.

Согласно части 1 статьи 60 Регламента порядок рассмотрения проекта закона области в постоянном комитете, постоянной комиссии Законодательного Собрания Иркутской области и его подготовки для внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области определяется постоянным комитетом, постоянной комиссией Законодательного Собрания Иркутской области, ответственным (ответственной) за подготовку проекта закона области, самостоятельно, если иное не предусмотрено решением коллегии Законодательного Собрания Иркутской области.

3. Изменениями в статью 36 Регламента предложено предусмотреть возможность перед проведением заседания Законодательного Собрания Иркутской области выступлений представителей депутатских фракций и депутатов, не входящих в депутатские фракции, по актуальным социально-экономическим, политическим вопросам перед оглашением и принятием проекта повестки дня заседания Законодательного Собрания Иркутской области (проектируемая часть 2.1 статьи 36 Регламента).

Представляется, что данное предложение не согласуется с законодательством Иркутской области. Согласно части 1 статьи 48 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области осуществляет свою деятельность, в том числе, посредством проведения заседаний Законодательного Собрания Иркутской области. Конкретизируя приведенную уставную норму, Закон области № 30-оз определяет, что проведение заседаний является основной формой деятельности Законодательного Собрания Иркутской области, и заседание Законодательного Собрания Иркутской области представляет собой общее собрание депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, проводимое для обсуждения и решения вопросов, отнесенных к ведению Законодательного Собрания Иркутской области, в соответствии с утвержденной повесткой дня сессии Законодательного Собрания Иркутской области (части 1 и 4 статьи 35).

Таким образом, заседание Законодательного Собрания Иркутской области является формой деятельности именно Законодательного Собрания Иркутской области как коллегиального законодательного (представительного) органа государственной власти Иркутской области (пункт 1 части 1 статьи 8, глава 4 Закона области года № 30-оз), а не депутатских объединений или отдельных депутатов. Права депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, формы и гарантии их

деятельности определяются Законом Иркутской области от 8 июня 2009 года № 31-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области», который, среди прочего, предусматривает права и обязанности депутатов по работе с избирателями (пункт 13 части 1 статьи 8, статья 9) и право на распространение информации (часть 3 статьи 17). Что касается депутатских объединений, включая фракции, то они вправе самостоятельно определять организацию и содержание своей деятельности - эти вопросы не являются предметом законодательного регулирования (часть 7 статьи 27 Закона области № 30-оз).

Следует обратить внимание, что в предлагаемой норме представители депутатских фракций имеют право на такие выступления на каждом очередном заседании Законодательного Собрания Иркутской области, а депутаты, не входящие в депутатские фракции, - один раз в три месяца.

Таким образом, проект постановления предусматривает различия в объеме права депутатов Законодательного Собрания Иркутской области на выступления по актуальным социально-экономическим, политическим и иным вопросам в зависимости от членства в депутатских фракциях, что противоречит принципу равенства депутатов, вытекающему из гарантированного Конституцией Российской Федерации равенства прав граждан на участие в управлении делами государства и на участие в выборах (статьи 19 и 32 Конституции Российской Федерации; в частности, абзац третий пункта 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 7-П).

Обоснованность такого предложения требует дополнительного обсуждения.

Пункт 3 проекта постановления также предусматривает корректировку порядка определения повестки дня сессии Законодательного Собрания Иркутской области и изложение с этой целью в новой редакции частей 3 и 4 (при этом фактически проект содержит только новую редакцию части 3) статьи 36 Регламента. Изменения состоят в том, что:

право предлагать изменения и дополнения в повестку дня предоставляется только депутатам Законодательного Собрания Иркутской области (действующая редакция части 3 статьи 36 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области не содержит такого ограничения, что позволяет выступать с соответствующими предложениями, в частности, полномочному представителю Губернатора Иркутской области, представителю прокуратуры Иркутской области и т.д.);

предложения о внесении изменений и дополнений в повестку дня сессии вносятся в письменном виде в секретариат (этого требования в настоящее время также не установлено).

Указанные положения предполагают отказ от многолетнего, сложившегося регулирования порядка определения повестки дня сессии Законодательного Собрания Иркутской области. Ранее действовавшее регулирование (Регламент, утвержденный постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 18 декабря 2002 года № 24/7-ЗС; Закон

Иркутской области от 8 февраля 2000 года № 13-оз «Регламент Законодательного Собрания Иркутской области») также не содержали положений, включенных в проектируемую новую редакцию части 3 статьи 36 Регламента. С учетом того, что решения по внесению изменений в повестку дня в любом случае принимаются Законодательным Собранием Иркутской области посредством голосования депутатов, предлагаемое усложнение процедуры формирования повестки дня представляется неоправданным.

4. Проектом постановления предложены комплектные изменения в статьи 48 и 54 Регламента в части порядка проведения открытого голосования.

Предлагаемые изменения предусматривают изменение порядка оформления результатов открытого голосования в Законодательном Собрании Иркутской области и ознакомления с результатами такого голосования.

Согласно части 9 статьи 36 Закона области года № 30-оз порядок проведения голосования по принятию решений Законодательного Собрания Иркутской области, включая особенности организации и проведения поименного и тайного голосования, а также порядок действий Законодательного Собрания Иркутской области при выявлении ошибок или нарушений установленного порядка проведения голосования определяются Регламентом в соответствии с названным Законом. Таким образом, вопросы, затронутые пунктами 1 и 2 проекта, относятся к предмету регулирования Регламента. В настоящее время Регламентом определено, что результаты открытого голосования фиксируются в протоколе заседания Законодательного Собрания Иркутской области (часть 7 статьи 48).

Вместе с тем с содержательной точки зрения пункты 1 и 2 проекта постановления не согласуются с действующим правовым регулированием по вопросам организации деятельности Законодательного Собрания Иркутской области и статуса депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

Так, в силу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 12 апреля 2002 года № 9-П, от 28 февраля 2012 года № 4-П и от 5 апреля 2013 года, особым положением законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении народного представительства обусловлена независимость их членов от чьих бы то ни было указаний, – депутаты связаны лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата). Депутату Законодательного Собрания Иркутской области обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления депутатских полномочий, в том числе для участия в осуществлении полномочий Законодательного Собрания Иркутской области посредством личного участия в голосовании с правом решающего голоса (части 3 и 4 статьи 50 Устава Иркутской области; части 2 и 3 статьи 36 Закона области № 30-оз; пункт 1 части 1 статьи 8 и статья 11 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 31-оз «О статусе

депутата Законодательного Собрания Иркутской области»). Это означает, что депутату Законодательного Собрания Иркутской области должна быть гарантирована свобода при определении своей позиции при голосованиях, включая отсутствие принуждения к конкретному варианту волеизъявления.

Между тем предусмотренные проектом постановления изменения в статье 48 Регламента предусматривают, что при проведении открытого голосования (т.е. наиболее часто используемого механизма голосования в Законодательном Собрании Иркутской области) формируется список с результатами голосования, в котором указываются фамилии и инициалы депутатов, наименование депутатской фракции, результаты голосования каждого депутата; этот список помещается в протокол и стенограмму заседания Законодательного Собрания Иркутской области, размещается на официальном сайте Законодательного Собрания Иркутской области; при проведении открытого голосования с использованием программно-технического комплекса результаты голосования с указанием фамилии и инициалов депутатов, наименования депутатской фракции отображаются на экранах табло и мониторах зала заседания сессии Законодательного Собрания Иркутской области. Тем самым предаются гласности не только количественные результаты открытого голосования, но и волеизъявление каждого конкретного депутата.

В соответствии с Законом Иркутской области от 8 июня 2009 года № 31-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области» в своей деятельности депутат Законодательного Собрания Иркутской области руководствуется предвыборной программой и своими убеждениями. Это означает, что депутат не связан какими-либо мнениями по любым вопросам своей депутатской деятельности, в том числе и при голосовании.

Введение в качестве постоянного и обязательного режима для голосования в виде поименного голосования может повлечь нарушение прав депутатов на свободное волеизъявление при голосовании.

Кроме того, с учетом того, что в тех или иных конкретных обстоятельствах не может быть полностью исключена возможность недобросовестного использования такой информации (в целях оказания давления на депутатов в публичном пространстве, представления в дискредитирующем свете их деятельности и пр.), предлагаемые поправки явно сужают степень свободы депутата при формировании своей позиции на голосовании.

Следует отметить, что гарантии депутатской деятельности устанавливаются (а значит, могут быть изменены) конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Таким образом, сокращение гарантий депутатской деятельности в принципе не исключается. Однако такое регулирование может осуществляться нормативными

правовыми актами не ниже уровня закона Иркутской области, и даже закон Иркутской области об изменении установленных ранее прав и гарантий деятельности депутата Законодательного Собрания Иркутской области вступает в действие со дня начала работы Законодательного Собрания Иркутской области нового созыва (часть 5 статьи 50 Устава Иркутской области). Регламент же Законодательного Собрания Иркутской области принимается в форме подзаконного нормативного правового акта - постановления Законодательного Собрания Иркутской области (пункт 1 части 1 статьи 47 Устава Иркутской области, часть 3 статьи 7 и части 2 и 3 статьи 10 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области»).

Предлагаемыми поправками фактически предлагается закрепить проведение открытого голосования в форме поименного голосования, однако при этом авторами проекта постановления не вносятся каких-либо изменений в статью 50 Регламента. Следовательно, фактически принятие предлагаемых изменений создаст конкуренцию между двумя нормами Регламента, что, безусловно, повлечет неопределенности в правоприменении.

5. Вызывают определенные нарекания правового характера и предлагаемые изменения в статью 60¹ Регламента.

В настоящее время в соответствии с частью 1 статьи 60¹ Регламента проекты законов Иркутской области, затрагивающие основные направления социально-экономического развития области, до их рассмотрения на заседании Законодательного Собрания Иркутской области в первом чтении по решению постоянного комитета (постоянной комиссии), ответственного (ответственной) за подготовку проекта закона Иркутской области, согласованному с председателем Законодательного Собрания Иркутской области, могут быть вынесены на общественное обсуждение на официальном сайте Законодательного Собрания Иркутской области. Предлагаемыми поправками предлагается исключить необходимость согласование таких решений с председателем Законодательного Собрания Иркутской области и включить в перечень субъектов, по инициативе которых может проводиться общественное обсуждение на официальном сайте Законодательного Собрания Иркутской области, депутатские фракции.

Как уже отмечалось выше, постоянные комитеты Законодательного Собрания Иркутской области образуются в соответствии с направлениями, по которым осуществляются нормотворческие (законодательные) функции Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 18 Закона области № 30-оз постоянные комитеты, постоянные комиссии Законодательного Собрания Иркутской области организуют разработку и осуществляют предварительное рассмотрение проектов законов области, постановлений и иных документов Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии со статьей 60 Регламента порядок рассмотрения проекта закона Иркутской области в соответствующем (соответствующей) постоянном комитете, постоянной комиссии Законодательного Собрания Иркутской области и его подготовки для внесения на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области, включая вопросы его направления в государственные органы, органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, общественным объединениям и организациям для представления отзывов, предложений и замечаний к нему, определяется постоянным комитетом, постоянной комиссией, ответственным (ответственной) за подготовку проекта закона области, самостоятельно, если иное не предусмотрено решением коллегии Законодательного Собрания Иркутской области в соответствии с Регламентом.

Таким образом, постоянные комитеты, постоянные комиссии Законодательного Собрания Иркутской области являются органами, отвечающими за предварительное рассмотрение проектов законов, проектов постановлений, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Закона области № 30-оз председатель Законодательного Собрания Иркутской области, осуществляя общее руководство деятельностью Законодательного Собрания Иркутской области, обеспечивает общую координацию деятельности постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания Иркутской области.

В связи с этим совершенно оправданной выглядит норма о согласовании соответствующего решения постоянного комитета, постоянной комиссии с председателем Законодательного Собрания Иркутской области.

Предоставление депутатским фракциям права по своему усмотрению принимать решение о проведении общественного обсуждения на официальном сайте Законодательного Собрания Иркутской области фактически означает наделение указанных органов функциями по предварительному рассмотрению проектов законов, находящихся на рассмотрении Законодательного Собрания Иркутской области.

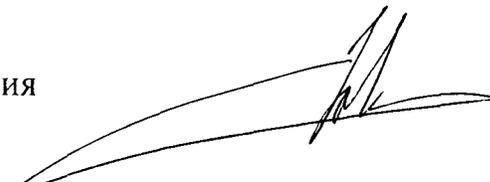
В соответствии с пунктом 2 части 1 и пунктом 3 части 3 статьи 36 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» в состав проекта правового акта Иркутской области должна быть включена пояснительная записка, которая оформляется при внесении проекта правового акта в правотворческий орган Иркутской области и в которой, в частности, указываются состояние правового регулирования в соответствующей сфере и обоснование целесообразности принятия правового акта Иркутской области.

Такая пояснительная записка к анализируемому проекту постановления не прилагается и в Законодательное Собрание Иркутской области не представлена, что свидетельствует о нарушении процедуры внесения проекта

постановления и не позволяет установить и оценить обоснование предлагаемых изменений в Регламенте.

Исходя из вышеизложенного, проект постановления не может быть рекомендован для рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области.

Начальник правового управления



М.В. Басов

Заместитель начальника управления –
начальник отдела по законодательству
о государственном строительстве области и
местном самоуправлении



А.В. Константинов