

Законодательное Собрание Иркутской области
№ ПЗ <u>1016</u>
Дата: <u>09.06.2022</u>

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
на проект закона Иркутской области № ПЗ-1016  
о поправках к Уставу Иркутской области

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-1016 о поправках к Уставу Иркутской области (далее – проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области в соответствии со статьей 89 Устава Иркутской области Губернатором Иркутской области Кобзевым И.И.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) принятие поправок к уставу субъекта Российской Федерации относится к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 44, статье 91 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области принимает Устав Иркутской области и поправки к нему.

Представленный проект закона разработан в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и его принятие находится в компетенции Законодательного Собрания Иркутской области.

Вступление в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ и те качественные изменения, которые были внесены в текст Конституции Российской Федерации, обусловили законодательную необходимость принятия новых федеральных законов, отражающих изменения, внесенные в текст Конституции Российской Федерации.

Особое внимание заслуживают Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», который впервые узаконил такой термин, как «публичная власть» и Федеральный закон № 414-ФЗ. Указанными законами впервые в системе российского законодательства определено содержание понятий «единая система публичной власти» и «принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти». Основным предметом регулирования Федерального закона № 414-ФЗ, также, как и Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», является организация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Статья 65 Федерального закона № 414-ФЗ предполагает поэтапное вступление в силу его положений. Так, общие положения закона вступили в

Законодательное Собрание Иркутской области
Вх. № <u>3114/82</u>
Дата: <u>01.09.2022</u>
на <u>07</u> листах, индекс <u>01-09</u>

силу с момента официального опубликования закона, то есть с 21 декабря 2021 года.

Положения, регламентирующие основы деятельности законодательного органа, высшего должностного лица, системы исполнительных органов субъекта Российской Федерации, взаимодействия органов публичной власти, вступили в силу с 1 июня 2022 года.

В части регулирования принципов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, экономической основы деятельности органов публичной власти субъекта Российской Федерации Федеральный закон № 414-ФЗ вступает в силу с 1 января 2023 года.

В целом нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом 414-ФЗ не позднее 1 января 2023 года. До этого времени они применяются к соответствующим правоотношениям в части, не противоречащей Федеральному закону № 414-ФЗ.

В связи с этим на законодателей субъектов Российской Федерации ложится ответственность по формированию новой правовой базы в развитие конституционных положений.

На основании изложенного правомерность предложенных нововведений не вызывает сомнений.

Проектом закона предложены комплексные изменения в Устав Иркутской области, учитывающие нововведения, закрепленные в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе № 414-ФЗ.

Вместе с тем отдельные положения проекта закона требуют дополнительного обсуждения.

1. Считаю целесообразным в пункте 6 статьи 1 проекта закона исключить слова «Иркутской области», поскольку в федеральном законодательстве отсутствует понятие «публичная власть субъекта Российской Федерации».

2. Предлагается оставить в составе уставной нормы о системе правовых актов Иркутской области (пункт 7 статьи 1 проекта закона) правовые акты иных государственных органов Иркутской области и их должностных лиц в связи с тем, что уровень этих правовых актов Иркутской области как минимум не ниже уровня правовых актов руководителей исполнительных органов, а также правовых актов территориальных подразделений министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Кроме того, следует отметить что правовые акты Иркутской области, указанные в части 1 статьи 21 Устава Иркутской области, – это в том числе сам Устав Иркутской области и законы Иркутской области. В связи с

этим предлагаем часть 7 статьи 21 Устава Иркутской области изложить в следующей редакции:

«7. Правовые акты Иркутской области, указанные в части 1 настоящей статьи, принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Иркутской области и законами Иркутской области и не должны им противоречить.»

3. В целях приведения формулировок проекта закона в соответствие с системой правовых актов Иркутской области предлагаем пункты 8 и 9 статьи 1 проекта закона после слов «Устава Иркутской области» дополнить словами «законы Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области», слово «приказы» в указанных пунктах заменить словами «нормативные правовые акты».

4. В предложенной редакции статьи 30 Устава Иркутской области (пункт 12 проекта закона) упоминаются полномочия финансового органа Иркутской области по организации исполнения областного бюджета, составлению годового отчета об исполнении областного бюджета.

В Федеральный закон № 414-ФЗ впервые включена статья «Финансовый орган субъекта Российской Федерации», в которой помимо этих полномочий указывается на составление финансовым органом бюджета субъекта Российской Федерации (статья 34 Федерального закона № 414-ФЗ).

Предлагается включить в статью 30 Устава Иркутской области положение о составлении областного бюджета финансовым органом Иркутской области либо исключить из статьи 30 Устава Иркутской области упоминание финансового органа и дополнить Устав Иркутской области новой статьей «Финансовый орган Иркутской области» с указанием его полномочий по аналогии со статьей 34 Федерального закона № 414-ФЗ.

5. В абзаце третьем пункта 14 статьи 1 проекта закона, излагающем в новой редакции индивидуализированный заголовок статьи 44 Устава Иркутской области, предлагается окончание нормы убрать, как не влияющее на суть самой нормы, а также в целях обеспечения единообразного регулирования сходных отношений. Например, в отношении Губернатора Иркутской области указание на «орган публичной власти» в проекте закона отсутствует.

Вместе с тем часть 1 статьи 44 Устава Иркутской области надлежит изложить в новой редакции, отражающей все качественные характеристики, присущие законодательному органу субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в Федеральном законе № 414-ФЗ положения, прямо определяющие срок полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, отсутствуют. Вместе с тем в Федеральном законе № 414-ФЗ имеются положения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В связи с этим на обсуждение необходимо вынести вопрос о сохранении в Уставе Иркутской области нормы о сроке полномочий Законодательного Собрания Иркутской области.

Кроме того, из части 2 статьи 51 Устава Иркутской области предлагается исключить слова «в правомочном составе, за исключением случаев досрочного прекращения депутатом его полномочий» в целях приведения в соответствие с частью 4 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ.

6. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 8 Федерального закона № 414-ФЗ законом субъекта Российской Федерации утверждается порядок осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 46 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области посредством принятия законов Иркутской области регулирует отдельные вопросы осуществления стратегического планирования в Иркутской области.

В целях приведения указанной нормы в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ предлагается дополнить пункт 15 проекта закона положением об изложении пункта 3 в следующей редакции:

«3) утверждает порядок осуществления стратегического планирования в Иркутской области;».

7. В целях приведения полномочий законодательного органа в соответствие с положениями Федерального закона № 414-ФЗ абзац тринадцатый пункта 15 статьи 1 проекта закона предлагается изложить в следующей редакции:

«23) осуществляет правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Иркутской области, в том числе устанавливает и изменяет границы муниципальных образований Иркутской области, определяет статус муниципальных образований Иркутской области, осуществляет преобразования муниципальных образований Иркутской области, наделяет органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области отдельными государственными полномочиями Иркутской области;».

8. В соответствии со статьей 56 Федерального закона № 414-ФЗ порядок и условия приватизации имущества субъекта Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Согласно частям 1, 2 статьи 57 Федерального закона № 414-ФЗ порядок учета имущества субъекта Российской Федерации и ведения реестра имущества субъекта Российской Федерации определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Федеральным

законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами. По вопросам учета имущества субъекта Российской Федерации принимается закон субъекта Российской Федерации.

В статье 46 Устава Иркутской области отсутствуют указания на регулирование вопросов приватизации и учета имущества законами Иркутской области.

В целях приведения статьи 46 Устава Иркутской области в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ предлагается пункт 15 статьи 1 проекта закона дополнить новыми абзацами следующего содержания:

«25) определяет порядок и условия приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

26) определяет порядок учета и ведения реестра имущества, находящегося в государственной собственности Иркутской области.»

При этом также требуется дополнить абзац второй части 1 статьи 2 проекта закона указанием на то, что пункты 25, 26 статьи 1 вступают в силу с 1 января 2023 года.

9. Используемые в пункте 19 статьи 1 проекта закона формулировки не в полной мере соответствуют положениям Федерального закона № 414-ФЗ.

Предлагается скорректировать соответствующие положения проекта закона в четком соответствии с требованиями Федерального закона № 414-ФЗ, в том числе в части неоднократного нарушения антикоррупционных требований и запретов.

10. Требуется дополнительного обсуждения целесообразность и мотивировка предлагаемых изменений в статью 52 Устава Иркутской области (пункт 20 статьи 1 проекта закона).

Вместе с тем, предложенная новая редакция части 3 статьи 52 Устава Иркутской области требует уточнения, поскольку из буквального прочтения следует: «В соответствии с федеральными законами Губернатор Иркутской области принимает решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания Иркутской области посредством принятия решения о его роспуске». Возможно в данном случае имелась в виду формулировка «посредством издания указа».

В связи с этим полагаем, что корректировка указанной статьи должна осуществляться путем внесения точечных изменений с соблюдением принципа лаконичности и доступности понимания текста закона области.

11. Полагаем, что предложенная формулировка пункта 2 части 2 статьи 57 Устава Иркутской области (пункт 24 статьи 1 проекта закона) требует уточнения.

В силу части 1 статьи 20 Федерального закона № 414-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет

руководство исполнительной властью Иркутской области. Представляется необходимым отражение данной нормы в статье 57 Устава Иркутской области.

12. Предлагаемые изменения в часть 2 статьи 63 Устава Иркутской области (пункт 30 статьи 1 проекта закона) требуют дополнительного обсуждения.

Полагаем необходимым обеспечить частичное регулирование Уставом Иркутской области положений в части системы и структуры исполнительных органов Иркутской области, на основании которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации определяется система и структура таких органов, поскольку в соответствии с пунктом 4 статьи 1 статьи 25 Федерального закона № 414-ФЗ в полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации входит определение системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

13. В изложенных на основании положений Федерального закона № 414-ФЗ поправках к Уставу Иркутской области (в статьи 46, 65) используется формулировка «представление областного бюджета и отчета о его исполнении Председателем Правительства Иркутской области в Законодательное Собрание Иркутской области».

Предлагается обсудить формулировки новых редакций статей 30, 46, 65 Устава Иркутской области в части определения субъекта права законодательной инициативы по внесению проектов законов о бюджете, о бюджете территориального фонда, а также отчетов об их исполнении.

14. Согласно статье 33 Федерального закона № 414-ФЗ высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации разрабатывает проект бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета. В предложенной редакции пункта 2 части 1 статьи 65 Устава Иркутской области (пункт 32 проекта закона) Правительство Иркутской области обеспечивает разработку проекта областного бюджета и подготовку отчета об исполнении областного бюджета. Предлагается устранить данное несоответствие.

15. В целях обеспечения реализации комплексного подхода к подготовке необходимых поправок в Устав Иркутской области считаем необходимым высказать следующие предложения о внесении изменений в проект закона, основанные на Федеральном законе № 414-ФЗ и иных изменениях федерального законодательства, требующих учета в Уставе Иркутской области:

1) часть 4 статьи 70 Устава Иркутской области предлагается признать утратившей силу;

2) в часть 1 статьи 74 Устава Иркутской области предлагается следующая поправка: «после слов «является постоянно действующим» дополнить словом «государственным»;

3) часть 1 статьи 77 Устава Иркутской области предлагается изложить в следующей редакции:

«1. Уполномоченным по правам человека в Иркутской области может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе тридцати лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.»;

4) абзац второй части 2 статьи 77 Устава Иркутской области после слов «городских округов» дополнить словами «, муниципальных округов».

16. К проекту закона имеется ряд юридико-технических правок.

Полагаем целесообразным при подготовке текста проекта закона ко 2-му чтению провести рабочее совещание на предмет обсуждения замечаний и предложений, подготовленных правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области, в рамках предварительного рассмотрения проекта закона.

В целом проект закона соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным законам.

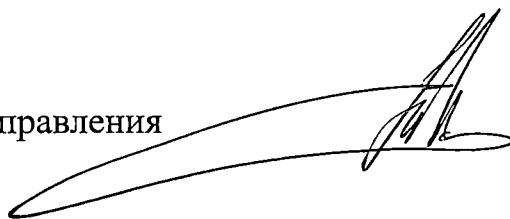
Требования, предъявляемые к проектам законов области, установленные Уставом Иркутской области и Законом Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», соблюдены.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов не выявлено.

Внутренняя логика проекта закона не нарушена.

На основании вышеизложенного проект закона Иркутской области № ПЗ-1016 о поправках к Уставу Иркутской области может быть рекомендован для рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области.

Начальник правового управления



М. В. Басов

Исп. Константинов А.В., 50-75-61,  
Уткина П.Е., 50-75-64,  
Церлюк Т.В., 50-75-80