



ПРОКУРАТУРА
Российской Федерации
ПРОКУРАТУРА
Иркутской области

ул. Володарского, 5, г. Иркутск, 664011

20.02.2023 № 8/117-2023



Кировский районный суд г. Иркутска
ул. Желябова, 6, г. Иркутск, 664011

Административный истец:
Прокуратура Иркутской области
664011, г. Иркутск, ул. Володарского,
д. 5,
ОГРН: 1033801014532
ИНН: 3808014899
в защиту интересов Российской
Федерации, неопределенного круга
лиц

Административный ответчик:
Законодательное Собрание
Иркутской области
ул. Ленина, д. 1А, г. Иркутск, 664027
ОГРН: 1033801013179
ИНН: 3800000608

Заинтересованное лицо:
Контрольно-счетная палата
Иркутской области
ул. Ленина, 1, г. Иркутск, 664027
ОГРН: 1033801007250
ИНН: 3808026037

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	1380
Дата	09.03.23
на	04 листяк, индекс 01-34

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ИСКОВОЕ
ЗАЯВЛЕНИЕ (в порядке ст. 39 КАС РФ)

Прокуратурой области в ходе осуществления надзорной деятельности за законностью правовых актов установлено, что отдельные положения Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, утв. постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 №19/29-ЗС (в редакции от 18.01.2023) - далее Регламент ЗС области, не соответствуют федеральному и региональному законодательству. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 №19/29-ЗС опубликовано в издании «Ведомости ЗС Иркутской области», № 19 (том 2), 12.04.2010. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 18.01.2023 № 63/4-ЗС «О внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Иркутской области» опубликовано 18.01.2023 на официальном интернет-портале правовой информации Иркутской области <http://www.ogirk.ru>.

Оспариваемый Регламент ЗС области и изменения к нему приняты Законодательным Собранием Иркутской области со ссылкой на полномочия, предусмотренные действующим в рассматриваемый период времени п. 3 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 1 ч. 1 ст. 47 Устава Иркутской области, ч. 4 ст. 2 Закона Иркутской области от 08.06.2009 № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области». Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 18.01.2023

ВА 014578

Прокуратура Иркутской области
№ 8/1-117-2023/20250001/Испр369-23

№ 63/4-ЗС «О внесении изменений в Регламент Законодательного Собрания Иркутской области», последним вносящее изменение в Регламент ЗС области, принято на основании п.1 ч.3 ст. 8 Федерального закона от 21.12.2021 №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Оценка норм, содержащихся в гл. 29 Регламента ЗС области «Порядок рассмотрения кандидатур на должности председателя контрольно-счетной палаты Иркутской области, заместителя председателя контрольно-счетной палаты Иркутской области, аудиторов контрольно-счетной палаты Иркутской области и порядок возложения исполнения обязанностей председателя контрольно-счетной палаты Иркутской области на аудитора контрольно-счетной палаты Иркутской области» свидетельствует об их противоречии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

1. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) *предложения о кандидатурах* на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации: председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; не менее 1/3 от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; высшим должностным лицом субъекта РФ.

Право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа может быть также предоставлено комиссиям и комитетам законодательного органа госвласти субъекта Российской Федерации, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ч.3 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ). Такое право ст. 6 Закона Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», а также иными законами Иркутской области, комиссиям и комитетам Законодательного Собрания Иркутской области не предоставлено.

На основании ч.4 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ *предложения о кандидатурах* на должности заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации *вносятся* в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации *в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации*. Данный порядок регламентирован ст. 6 Закона Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

В свою очередь порядок рассмотрения (внесенных в порядке, установленном законом области) кандидатур на должности председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации устанавливается регламентом

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ).

Таким образом, Федеральным законом № 6-ФЗ разграничено правовое регулирование данных правоотношений законом субъекта Российской Федерации и регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопреки указанным нормам, статьи 126, 128, 129 Регламента ЗС области фактически предусматривают (частично дублируют), либо конкретизируют, порядок внесения предложений о кандидатурах на должности председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации. А именно:

1) часть 1 статьи 126 Регламента ЗС области устанавливает перечень документов, прилагаемых председателем Законодательного Собрания Иркутской области, группой депутатов Законодательного Собрания численностью не менее одной трети от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатором Иркутской области к предложениям о кандидатурах председателя, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Иркутской области;

2) часть 2 статьи 126 Регламента ЗС области устанавливает порядок внесения предложений о кандидатурах на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Иркутской области, вакансии которых образованы в случаях, не связанных с истечением срока полномочий или досрочным освобождением от соответствующих государственных должностей области;

3) часть 10 статьи 128, часть 4 статьи 129 Регламента ЗС области устанавливают 15-дневные сроки внесения в Законодательное Собрание области предложений о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты области, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты области в случае если в отношении всех кандидатов на эти должности комитетом приняты решения о невозможности внесения предложений о кандидатурах в Законодательное Собрание области;

4) часть 5 статьи 130, часть 5 статьи 131 Регламента ЗС области устанавливают нормы о повторении процедуры назначения на должность председателя, заместителя председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты Иркутской области, если никто из кандидатов не набрал требуемого числа голосов депутатов Законодательного Собрания, и срока внесения предложений о кандидатурах;

5) частью 6 статьи 132 Регламента ЗС области установлены сроки для дополнительного внесения предложений о кандидатурах для назначения на должности аудиторов Контрольно-счетной палаты Иркутской области, в случае если по результатам голосования останутся вакансии на должности аудиторов.

2. Как ранее указано, право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа может быть

предоставлено комиссиям и комитетам законодательного органа госвласти субъекта Российской Федерации, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (ч.3 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ).

Такое право ст. 6 Закона Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», а также иными законами Иркутской области, комиссиям и комитетам Законодательного Собрания Иркутской области не предоставлено.

В соответствии с частью 3 статьи 18 Закона Иркутской области от 08.06.2009 № 30-ОЗ «О Законодательном Собрании Иркутской» постоянные комитеты организуют разработку и осуществляют предварительное рассмотрение проектов законов области, постановлений и иных документов Законодательного Собрания; осуществляют предварительное рассмотрение иных вопросов, включенных в повестку дня сессии Законодательного Собрания.

Таким образом, комитет по законодательству о государственном строительстве Законодательного Собрания Иркутской области (далее – комитет) не наделен полномочиями как на внесение, так и невнесение в Законодательное Собрание предложений о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты.

К примеру, по результатам рассмотрения кандидатур на должность председателя Контрольно-счетной палаты области комитет вправе принять решения внести на рассмотрение Законодательного собрания проект постановления Законодательного собрания о назначении кандидата (кандидатов) на должность председателя Контрольно-счетной палаты области.

Однако в нарушение названных норм, абзацем 3 части 2 статьи 128 Регламента комитету предоставлено право принимать окончательное решение об отсутствии оснований для направления обращения Законодательного Собрания Иркутской области в Счётную палату Российской Федерации за заключением о соответствии кандидатуры на должность председателя Контрольно-счётной палаты Иркутской области квалификационным требованиям.

По тем же основаниям противоречит действующему законодательству предусмотренное частью 9 статьи 128, частью 3 статьи 129 Регламента принятие комитетом по кандидатурам на должность председателя Контрольно-счетной палаты области, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты области решений о вынесении предложения о кандидатуре или невозможности вынесения такого предложения на рассмотрение Законодательного Собрания.

В силу части 2 статьи 6 Федерального закона № 6-ФЗ, части 1 статьи 6 Закона области № 55-ОЗ предложения о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты вносятся в Законодательное Собрание только председателем Законодательного Собрания Иркутской области, группой депутатов Законодательного Собрания численностью не менее одной трети от установленного Уставом Иркутской области числа депутатов Законодательного Собрания, Губернатором Иркутской области.

3. В силу статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах в зависимости от социального и должностного положения, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Однако, положениями абзаца 2 части 1 статьи 128, абзаца 2 части 1 статьи 129 Регламента ЗС области предусмотрено, что комитетом проводится анализ результатов рассмотрения жалоб на действия (бездействие) Контрольно-счётной палаты Иркутской области в случае поступления предложения о назначении лица, ранее замещавшего должность председателя Контрольно-счётной палаты Иркутской области. В соответствии с частью 1 статьи 130, частью 1 статьи 131, частью 1 статьи 132 Регламента результаты проведенного анализа оглашаются на заседании Законодательного Собрания области при рассмотрении кандидатов.

Таким образом, при рассмотрении кандидатур фактически в неравное положение в зависимости от должностного положения ставятся лица, ранее замещавшие должность председателя и иные граждане, нарушается конституционное право каждого на труд и равный доступ к государственной службе (ст.ст. 32, 37 Конституция Российской Федерации).

Действующие нормы позволяют посредством доведения информации о наличии/отсутствии обоснованных жалоб на орган (КСП в целом, т.е. на действия председателя, его заместителя, аудиторов) при рассмотрении только кандидатуры бывшего председателя сформировать соответствующее отношение к кандидату. При этом, такие жалобы на действия органа дискредитируют председателя по отношению к другим кандидатам, которыми могут быть бывшие аудиторы, на действия которых непосредственно поступали данные жалобы. Однако, в случае рассмотрения кандидатур иных лиц, ранее замещавших должности в КСП, такой анализ не проводится, сведения об обоснованных жалобах на них не доводятся до депутатов.

Указанное нарушает основополагающие принципы федерального законодательства, и одновременно представляет собой коррупциогенные факторы, предусмотренные пп. «в» п. 3, пп. «в» п. 4 Методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, - выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц); юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

4. В развитие противоречий норм Регламента, указанных в п.3 настоящего иска, часть 9 статьи 128 Регламента, несмотря на ссылку на п. 1 ч. 8 ст. 167 Регламента, содержит двусмысленный термин - обоснованные жалобы на действия (бездействие) КСП. При этом, в части 8 статьи 167 Регламента имеется внутренняя несогласованность между пунктами 1 и 2.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 15.07.1999 № 2-П, от 11.11.2003 16-П правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит, к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Согласно разъяснению пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Оспариваемыми нормами Регламента ЗС области нарушаются права Российской Федерации, поскольку административным ответчиком при его принятии не соблюдены требования вышестоящего законодательства, а также права неопределенного круга лиц, потенциальных кандидатов на должности председателя Контрольно-счетной палаты Иркутской области, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Иркутской области, аудиторов Контрольно-счетной палаты Иркутской области, рассмотрение кандидатур которых в соответствии с оспариваемым нормативно-правовым актом будет осуществлено с нарушением их трудовых прав и порядка внесения предложений о кандидатурах.

Административный истец, полагая, что оспариваемый в части Регламент ЗС области является нормативным правовым актом органов государственной власти области, обратился с административным иском в порядке гл. 21 КАС РФ в Иркутский областной суд, вместе с тем определением Иркутского областного суда от 07.02.2023 административное исковое заявление возвращено заявителю, как неподсудное данному суду.

На основании изложенного, реализуя право на обращение в суд, руководствуясь статьями 39, 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьей 35 Федерального закона от 17.01.1992 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРОШУ:

1. Признать незаконным решение Законодательного Собрания Иркутской области, выраженное в принятии Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, принятого постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 № 19/29-ЗС (в ред. от 18.01.2023) в части следующих норм: части 1, 2 статьи 126, абзаца 2 части 1, абзаца 3 части 2, части 9, 10 статьи 128, абзаца 2 части 1, части 3, 4 статьи 129, части

1, 5 статьи 130, части 1, 5 статьи 131, части 1, 6 статьи 132 с момента их принятия.

Приложение (для суда):

1. Копия постановления Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 № 19/29-ЗС «О Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области», в редакции от 18.01.2023 32;
2. Копия приказа о назначении Исакановой Л.Е. на должность заместителя прокурора Иркутской области 1;
3. Копия определения Иркутского областного суда 3;
4. Реестр исходящей корреспонденции, отчеты об отправке 4.

Заместитель прокурора области

старший советник юстиции



Л.Е. Исаканова
