



ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а
Телефон: (3952) 256-568, 200-015

Факс: (3952) 241-773
E-mail: mail@govirk.ru

18.04.2025 № 02-01-4695/25

на № 1655 от 10.04.2025

Председателю Законодательного
Собрания Иркутской области

А.В. Ведерникову

Уважаемый Александр Викторович!

Проект закона Иркутской области № ПЗ-1503 «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Ведерниковым А.В., рассмотрен, концепция поддерживается. Вместе с тем к проекту закона имеются замечания и предложения (заключение прилагается).

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ
687DC3D99AEB3FA6EAE9AA979D79C83
Владелец Кобзев Игорь Иванович
Действителен с 12.07.2024 по 05.10.2025

С уважением,
И.И. Кобзев

Толченникова Т.В.
25-62-79

Заключение
на проект закона Иркутской области № ПЗ-1503 «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области»

1. По Законам Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области» (далее – Закон № 55-оз), от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области», от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области», от 7 июля 2011 года № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», от 6 декабря 2011 года № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» (далее – Закон № 123-ОЗ), от 5 декабря 2014 года № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области».

1.1. Проектом закона, среди прочего, предлагается введение новых механизмов подконтрольности и подотчетности Правительства Иркутской области (далее – Правительство) Законодательному Собранию Иркутской области (далее – Законодательное Собрание), при этом пояснительная записка к проекту закона не содержит обоснование необходимости и целесообразности введения соответствующих механизмов. Представляется, что предлагаемое проектом закона ужесточение парламентского контроля за деятельностью Правительства повлечет непропорциональное усиление функций законодательного органа и вмешательство в реализацию полномочий исполнительной ветви власти вопреки конституционному принципу разделения властей.

Пунктом 2 статьи 1, пунктами 15 – 17 статьи 2, пунктом 2 статьи 10, пунктом 3 статьи 13 проекта закона, среди прочего, предлагается определить Председателя Правительства единственным лицом, уполномоченным представлять соответствующие отчеты (доклады, информацию) в Законодательном Собрании, одновременно уполномочив Законодательное Собрание на принятие в случае временной невозможности исполнения Председателем Правительства своих обязанностей решения о представлении на заседании Законодательного Собрания соответствующего отчета (доклада, информации) иным лицом в порядке, определенном Регламентом Законодательного Собрания. Данные положения противоречат части 5 статьи 66 Устава Иркутской области (далее – Устав), а также частям 1, 3 статьи 10¹ Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» (далее – Закон о Правительстве), которыми вопросы исполнения обязанностей Председателя Правительства урегулированы в полном объеме. Министерством финансов Иркутской области в служебной записке от 27 марта 2025 года № СЛ-52-681/25-02-2-04/Э также обращено внимание на недопустимость внесения рассматриваемых изменений в редакции проекта закона, при этом предложено скорректировать их путем указания на представление отчета (доклада, информации) Председателем Правительства или уполномоченным им лицом.

Абзацем девятым пункта 12 статьи 2 проекта закона предлагается предоставить безусловное право присутствия на заседании коллегии Законодательного Собрания из числа представителей исполнительной власти Иркутской области лишь Губернатору Иркутской области (далее – Губернатор), при том, что Председатель Правительства, иные лица, входящие в состав Правительства, могут быть только приглашены на заседание коллегии Законодательного Собрания. Вместе с тем абзацем седьмым пункта 15, абзацем шестым пункта 16, абзацем седьмым пункта 17 статьи 2 проекта закона предлагается предусмотреть, что даты рассмотрения отчетов (докладов, информации), подлежащих представлению Председателем Правительства, на заседании Законодательного Собрания определяются коллегией Законодательного Собрания, которая является органом Законодательного Собрания. Таким образом, Председателю Правительства проектом закона не предоставлено право участия в принятии решений об определении соответствующих дат.

Так, Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД (далее – Регламент Государственной Думы РФ), определено, что дата рассмотрения вопроса о ежегодном отчете Правительства Российской Федерации устанавливается Советом Государственной Думы по согласованию с Председателем Правительства Российской Федерации. Представляется, что даты рассмотрения отчетов (докладов, информации), подлежащих представлению Председателем Правительства на заседании Законодательного Собрания, должны определяться в аналогичном порядке (по согласованию с Председателем Правительства, а не исключительно коллегией Законодательного Собрания).

Абзацем восьмым пункта 15, абзацем седьмым пункта 16 статьи 2, абзацем одиннадцатым пункта 2 статьи 10, абзацем девятым пункта 3 статьи 13 проекта закона предлагается наделить Законодательное Собрание полномочиями по принятию постановлений о признании отчетов (докладов, информации), подлежащих представлению Председателем Правительства, удовлетворительными либо неудовлетворительными. Вместе с тем критерии признания Законодательным Собранием отчетов (докладов, информации) удовлетворительными либо неудовлетворительными не определены, правовые последствия принятия соответствующих постановлений не ясны.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ, по итогам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности Государственная Дума вправе принять постановление. Указанное полномочие Государственной Думы сформулировано как право, а не обязанность, при этом вынесение какой-либо оценки по результатам рассмотрения ежегодного отчета Правительства Российской Федерации вообще не предусмотрено.

Предусмотренное абзацем третьим статьи 3, абзацем четвертым пункта 2 статьи 10, абзацем третьим пункта 3, абзацем третьим пункта 4 статьи 13 проекта закона установление обязанности Правительства по

направлению отчетов (докладов, информации) в Контрольно-счетную палату Иркутской области (далее – Контрольно-счетная палата) представляется избыточным ввиду достаточного объема полномочий по осуществлению внешнего государственного финансового контроля, в том числе в отношении Правительства, которыми наделена Контрольно-счетная палата в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», Законом Иркутской области от 7 июля 2011 года № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» (далее – Закон о КСП).

Кроме того, в части предлагаемых изменений в статью 13 Закона № 123-ОЗ по направлению Правительством не позднее 20 мая текущего года в Контрольно-счетную палату отчета о распоряжении областной государственной собственностью (далее – отчет) для подготовки заключения по нему министерство имущественных отношений Иркутской области (служебная записка от 27 марта 2025 года № сл-51-1143/25) отмечает, что составление отчета включает в себя обработку большого объема сводной информации с учетом полученной отчетности от исполнительных органов государственной власти Иркутской области, областных государственных учреждений, областных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ только после 31 марта текущего года. Отчет рассматривается на заседании Правительства, которое проводится 1 раз в месяц, а после направляется в Законодательное Собрание. В этой связи, установление обязанности по представлению отчета в Контрольно-счетную палату до 20 мая существенно сократит сроки для подготовки и представления отчета в Законодательное Собрание, что требует дополнительного обсуждения.

Также требуют дополнительного обсуждения предусмотренные пунктом 1 статьи 9 проекта закона изменения сроков и порядка предложения и рассмотрения кандидатур председателя, заместителя председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты, в частности исключение из статьи 6 Закона о КСП проверочных процедур, предусмотренных в отношении указанных кандидатур частью 6 статьи 6 Закона о КСП. Также частью 5 статьи 6 Закона о КСП в редакции, предлагаемой пунктом 1 статьи 9 проекта закона, предлагается установить процедуру размещения Законодательным Собранием уведомления о внесении первого предложения о кандидатуре на вакантную должность председателя, заместителя председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты, на официальном сайте Законодательного Собрания. При этом направление соответствующего уведомления в адрес Губернатора не предусмотрено, что порождает необходимость постоянного мониторинга официального сайта Законодательного Собрания и тем самым затрудняет реализацию права Губернатора на внесение предложения по кандидатуре председателя Контрольно-счетной палаты, предусмотренной частью 1 статьи 6 Закона о КСП.

1.2. Внесение изменения в часть 5 статьи 37 Закона № 55-оз не поддерживается на основании следующего.

В соответствии с пунктами 18, 19 Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Иркутской области, установленного постановлением Правительства Иркутской области от 17 марта 2025 года № 260-пп, министерство экономического развития и промышленности Иркутской области формирует сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Иркутской области (далее соответственно – министерство, сводный годовой доклад) на основе годовых отчетов (уточненных годовых отчетов) о реализации государственных программ, представляемых ответственными исполнителями в адрес министерства в срок до 14 февраля (12 апреля) года, следующего за отчетным годом, далее сформированный сводный годовой доклад в срок до 30 апреля года, следующего за отчетным годом, представляется в Правительство Иркутской области.

Таким образом, представление сводного годового доклада в Контрольно-счетную палату Иркутской области в составе материалов и документов, подлежащих представлению в Законодательное Собрание Иркутской области одновременно с годовым отчетом об исполнении областного бюджета в срок до 15 апреля текущего финансового года, не представляется возможным.

Принимая во внимание нормы статьи 264¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также практику субъектов Российской Федерации, предлагаю внести в статью 42 Закона № 55-оз следующие изменения:

1) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. При рассмотрении годового отчета об исполнении областного бюджета Законодательное Собрание Иркутской области заслушивает:

доклад Председателя Правительства Иркутской области или уполномоченного им лица об исполнении областного бюджета;

доклад председателя Контрольно-счетной палаты Иркутской области о заключении на годовой отчет об исполнении областного бюджета.»;

2) абзац первый части 3 изложить в следующей редакции:

«3. По итогам рассмотрения годового отчета об исполнении областного бюджета Законодательное Собрание Иркутской области принимает одно из следующих решений:»;

3) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Годовой отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда представляется на заседании Законодательного Собрания Иркутской области руководителем территориального государственного внебюджетного фонда или уполномоченным им лицом.

Законодательное Собрание Иркутской области рассматривает годовой отчет об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда в порядке, определенном Регламентом Законодательного Собрания Иркутской области.».

2. По Закону Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон № 1-оз).

2.1. Статьей 4 проекта закона предлагается внести изменения в Закон № 1-оз, в том числе, в части возложения на Правительство дополнительной обязанности по даче заключения на все проекты законов, в том числе до их направления в Законодательное Собрание (абзацы четвертый, шестой части 2 статьи 4 проекта закона).

Необходимо отметить, что поскольку предлагаемое изменение повлечет увеличение нагрузки на Правительство, представляется целесообразным предусмотреть дачу заключений исключительно на проекты законов, предусматривающих изменение финансовых обязательств.

2.2. Проектом закона также предлагается возложить на Правительство дополнительную обязанность по проведению оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов законов, внесенных субъектами права законодательной инициативы, до внесения проекта закона в Законодательное Собрание, а также направлению заключения по итогам ее проведения в порядке и сроки, установленные Правительством (часть 3 статьи 4 проекта закона).

Вместе с тем необходимо отметить, что по рассматриваемому вопросу в Иркутской области принято и действует постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2017 года № 906-пп, которым урегулирован порядок проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Иркутской области, в том числе проектов законов Иркутской области.

В связи с чем предлагаемые проектом закона изменения представляются нецелесообразными и избыточными.

2.3. Частью 2 статьи 4 проекта закона также предлагается внести изменения в статью 36 Закона № 1-оз, предусмотрев в составе проекта правового акта Иркутской области в обязательном порядке финансово-экономические расчеты (финансово-экономическое обоснование), при этом исключив их из числа документов, которые могут прилагаться к проекту правового акта Иркутской области.

Вместе с тем предлагаемое изменение представляется нецелесообразным и необоснованным, поскольку финансово-экономические расчеты (финансово-экономическое обоснование) прилагаются только в случае, если правовой акт Иркутской области предусматривает расходы областного бюджета.

2.4. В соответствии с изменениями, предлагаемыми проектом закона в статью 29 Закона № 1-оз («Планирование законопроектной деятельности области») на Правительство возлагаются обязанности по:

1) подготовке письменной позиции Правительства по проектам законов Иркутской области, предусматривающих дополнительное финансирование за счет средств областного бюджета, предлагаемых к включению в план подготовки проектов законов Иркутской области (далее – План) всеми

органами, организациями и лицами (за исключением комитетов и комиссий Законодательного Собрания и Губернатора);

2) урегулированию нормативным правовым актом Правительства порядка направления указанной письменной позиции Правительства органам, организациям и лицам, предложившим соответствующий проект закона Иркутской области.

В настоящее время ежегодно при формировании Плана Законодательным Собранием в рабочем порядке запрашивается мнение Губернатора по отдельным предложениям.

Практика формирования Плана свидетельствует о подавляющем количестве предложений, предусматривающих дополнительное финансирование за счет средств областного бюджета.

Зачастую данные предложения юридически не проработаны (так как вносятся различными организациями и общественными объединениями), не согласуются с действующей системой правового регулирования отдельных отношений и, главное, не имеют достаточных правовых оснований, в связи с чем отклоняются на этапе формирования Плана.

Вместе с тем Правительство будет вынуждено готовить письменные позиции также и по этим предложениям исключительно лишь по наличию в них дополнительного финансирования за счет средств областного бюджета.

Все это повлечет неэффективную организацию работы исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Кроме того, проектом закона оставлена без корректировки часть 5 статьи 48 Закона № 1-оз, предусматривающая наличие заключения Губернатора на проект закона Иркутской области, предусматривающего расходы, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств областного бюджета.

С учетом данной нормы, имеющей многолетний положительный опыт применения, инициирование подготовки письменной позиции Правительства на стадии формирования Плана представляется излишней дублирующей процедурой.

3. Статьями 5, 12, 15 проекта закона предлагается внести изменения соответственно в Закон Иркутской области от 12 марта 2010 года № 10-ОЗ «О печатном средстве массовой информации, учреждаемом органами государственной власти Иркутской области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации», Закон Иркутской области от 10 июля 2014 года № 90-ОЗ «О сетевом издании, учреждаемом для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации», Закон Иркутской области от 3 мая 2023 года № 33-ОЗ «О государственном региональном аудиовизуальном средстве массовой информации» в части рассмотрения отчетов о деятельности редакций указанных средств массовой информации в части признания их неудовлетворительными.

При этом проектом закона основания (критерии) признания отчетов о деятельности редакций указанных средств массовой информации неудовлетворительными не определены.

Указанное свидетельствует о наличии такого коррупциогенного фактора как широта дискреционных полномочий (подпункт «а» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации).

Таким образом, концепция проекта закона в предложенной редакции не поддерживается.

Дополнительно сообщая, что к проекту закона имеются также замечания юридико-технического характера. Отдельные положения проекта закона противоречат друг другу, не соответствуют требованиям логической целостности, полноты и взаимосвязанности, а также устойчивости способов выражения правовых норм, обеспечивающих доступность их понимания и исключающих их неоднозначное толкование, что противоречит части 3 статьи 20 Закона № 1-оз.

Так, например, пунктом 24 статьи 2 проекта закона предлагается изложить статью 41 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области» (далее – Закон о Законодательном Собрании) в новой редакции, согласно которой Законодательное Собрание проводит Правительственный час для обсуждения вопросов, относящихся к сфере деятельности Правительства, исполнительных органов государственной власти Иркутской области (далее – исполнительные органы области). Вместе с тем Правительство согласно статьям 63, 64 Устава является постоянно действующим высшим исполнительным органом области и возглавляет систему исполнительных органов области, в силу чего необходимость отдельного указания на Правительство наряду с исполнительными органами области в статье 41 Закона о Законодательном Собрании отсутствует.