



Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
**«БАЙКАЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**
(ФГБОУ ВО «БГУ»)

Ленина ул., д. 11 г. Иркутск, 664003;
Телефон: (3952) 52-26-22; E-mail: info@bgu.ru;
Сайт: www.bgu.ru;
ОКПО 02068232 ОГРН 1023801008648
ИНН/КПП 3808011538/380801001

13.04.2026 № 01-01-05/Э-255

на № исх.1281 от 10.04.2026

О направлении заключения научно-правовой
экспертизы

Уважаемый Александр Викторович!

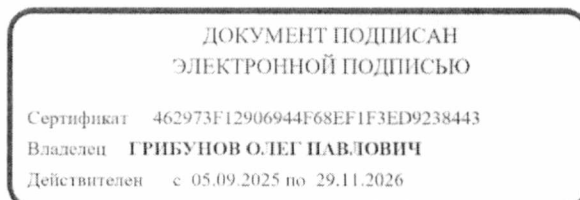
Направляем подготовленное заключение научно-правовой экспертизы на внесенные группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области поправки к проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области № ПЗ-1610, внесенному на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области указом Губернатора Иркутской области от 18 декабря 2025 года № 409-уг и принятому в первом чтении.

Приложение: на 5 л.

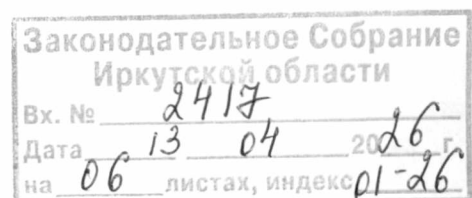
С уважением,

Ректор

О.П. Грибунов



Исп: Подшивалов В.Е.
Зам. директора Института правовых исследований
тел. 8(3952) 5-0000-8, доб. 520



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

научно-правовой экспертизы на поправки к проекту закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области № ПЗ-1610

Настоящее заключение подготовлено на основании статьи 39 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области».

1. Поправки к проекту закона Иркутской области о поправках в Уставу Иркутской области № ПЗ-1610 (далее соответственно – поправки, законопроект) внесены в порядке уставной законодательной инициативы группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области. Таким образом, поправки к законопроекту внесены уполномоченным субъектом.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации область – субъект Российской Федерации имеет свой устав и законодательство (часть 2 статьи 5); статус области определяется Конституцией Российской Федерации как актом высшей юридической силы, которому должны соответствовать все другие принимаемые в стране правовые акты, и уставом области, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 1 статьи 15 и часть 2 статьи 66). Полномочия законодательного органа области – субъекта Российской Федерации по принятию устава субъекта Российской Федерации и поправок к нему закреплены 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 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

В соответствии со статьей 88 Устава Иркутской области при принятии поправок к Уставу Иркутской области должны обеспечиваться стабильность и внутренняя непротиворечивость уставного регулирования в Иркутской области (часть 1).

3. Содержание поправок направлено на закрепление в Уставе Иркутской области модели организации исполнительной власти в Иркутской области и соответственно взаимодействия ее органов и должностных лиц с законодательным органом субъекта Российской Федерации (Законодательным Собранием Иркутской области) по определенным вопросам, предполагающей, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (Губернатор Иркутской области) после своего избрания самостоятельно определяет, возглавляет ли оно высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (Правительство Иркутской области) или для осуществления соответствующих функций учреждается должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (Правительства

Иркутской области), а предусмотренные в Уставе Иркутской области нормы создают основу

Правовой основой для такой модели служат буквальные формулировки частей 5, 6 статьи 32 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В случае учреждения соответствующей должности председатель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации входит в состав высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, назначается и освобождается от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и замещает государственную должность субъекта Российской Федерации. Председатель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации организует работу высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем правовое регулирование, установленное Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в том числе по отмеченному вопросу, требует надлежащего развития в формулировках конкретных положений Устава Иркутской области с соблюдением отмеченных выше требований к стабильности, внутренней непротиворечивости уставного регулирования, а также его полноте и ясности. Анализ предложенных поправок свидетельствует о неполном соблюдении данных требований.

4. Согласно модели организации исполнительной власти в Иркутской области, предлагаемой в поправках, Губернатор Иркутской области вправе своим указом (часть 1 статьи 57 в предлагаемой редакции) определить, будет ли он непосредственно возглавлять Правительство Иркутской области или учредит должность Председателя Правительства Иркутской области. Это регулирование дополнено в статье 63 Устава Иркутской области (новая часть 1¹) условиями о том, что соответствующий указ Губернатора Иркутской области принимается не позднее десяти календарных дней со дня принесения присяги, а соответствующее решение может быть пересмотрено Губернатором Иркутской области в течение срока исполнения его полномочий.

К такому правовому регулированию имеются замечания.

Во-первых, предложенная поправками часть 1¹ статьи 63 Устава Иркутской области тесно взаимосвязана с частью 1 статьи 57 в новой редакции и по своему содержанию составляет с ней единое целое. Данное регулирование, напротив, выходит за рамки предмета статьи 63 Устава Иркутской области. В связи с этим полагаем, что поправка № 5, вносящая изменения в статью 63 Устава Иркутской области, должна быть исключена, а соответствующее правовое регулирование учтено в поправке № 2, вносящей

изменения в статью 57 Устава Иркутской области (целесообразно дополнить предложение первое абзаца третьего части 1).

Во-вторых, предложенное регулирование оставляет неясным вопрос о сроке действия соответствующего указа (без ограничения срока или до окончания срока полномочий Губернатора Иркутской области, его издавшего). С одной стороны, использованные формулировки предполагают, что вновь вступивший в должность Губернатор Иркутской области должен издать указ по рассматриваемому вопросу. С другой стороны, предложенное в поправках уставное регулирование не предусматривает конкретного способа организации деятельности исполнительной власти, если рассматриваемый указ не будет издан по каким-либо причинам или будет издан, например, с нарушением установленного срока. Следует учесть также ситуацию, возникающую непосредственно после досрочного прекращения полномочий Губернатора Иркутской области, например, в случае его отставки или отрешения от должности Президентом Российской Федерации. Может ли (должен ли) данный указ издаваться временно исполняющим обязанности Губернатора Иркутской области (поскольку в часть 3 статьи 62 Устава Иркутской области поправки не предложены)?

В-третьих, не урегулирован вопрос о прекращении полномочий Председателя Правительства Иркутской области, ликвидации соответствующей должности в случае прекращения полномочий Губернатора Иркутской области или издания указа о том, что Губернатор Иркутской области будет непосредственно возглавлять Правительство Иркутской области. Часть этих вопросов может быть урегулирована в текущем законодательстве, в частности, в Законе Иркутской области от 18 ноября 2018 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области». Однако неясно, является ли указ, предусмотренный частью 1 статьи 57, и указ, предусмотренный абзацем третьим части 3 статьи 64 Устава Иркутской области об учреждении или упразднении должности Председателя Правительства Иркутской области (в предлагаемых поправках редакциях), одним и тем же указом. По своему характеру этот вопрос должен быть решен непосредственно в тексте Устава Иркутской области.

5. Предложенные поправки излагают ряд положений Устава Иркутской области в новой редакции, ключевой особенностью которой является использование формулировки, упоминающей должность Председателя Правительства Иркутской области с уточнением «(в случае учреждения данной должности)». Вместе с тем в ряде случаев такая оговорка вносится избыточно, в других необходимое уточнение отсутствует.

Например, в отношении права Губернатора Иркутской области представлять Правительство Иркутской области в отношениях с федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, органами государственной власти и иными государственными органами субъектов Российской Федерации, организациями, гражданами (пункт 28 части 1 статьи 58 Устава Иркутской

области). В действующей редакции Устава Иркутской области право представлять Правительство Иркутской области наличествует у Губернатора Иркутской области несмотря на то, что он не является Председателем Правительства Иркутской области. Согласно поправке № 3 в части, касающейся указанного пункта, данная представительская деятельность возможна лишь в случае, если Губернатор Иркутской области по должности является Председателем Правительства Иркутской области. В то же время в полномочия Председателя Правительства Иркутской области, даже в случае утверждения указанной самостоятельной должности, эта функция не входит (предусмотрена лишь иная функция – обеспечения взаимодействия Правительства Иркутской области с указанными органами, организациями и гражданами – пункт 2 части 4 статьи 66 Устава Иркутской области).

В других случаях необходимая оговорка не предусмотрена. Так, согласно поправке № 6 в отношении части 4 статьи 64 Устава Иркутской области параллельно изложены идентичные права Председателя Правительства Иркутской области (в случае учреждения данной должности) (абзац третий) и первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области (во всех случаях) (абзац второй) вносить Губернатору Иркутской области предложения по вопросам назначения на должности и освобождения от должностей министров Иркутской области. Между тем, очевидно, соответствующее право первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области должно быть ограничено только случаем, когда должность Председателя Правительства Иркутской области не учреждена.

Аналогично в части 3 статьи 69 Устава Иркутской области (в предлагаемой поправкой № 9 редакции) из-за особенностей структуры высказывания остается неясным, вправе ли первый заместитель Председателя Правительства Иркутской области вносить Губернатору Иркутской области предложения по вопросам назначения на должности и освобождения от должностей руководителей иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, если учреждена должность Председателя Правительства Иркутской области.

При внесении изменений в часть 1, абзац второй части 2 статьи 62 Устава Иркутской области (поправка № 4) не учтено, что словосочетание «, а при его отсутствии» также нуждается в корректировке, поскольку речь должна идти не только об отсутствии Председателя Правительства Иркутской области в связи с какими-либо временными обстоятельствами, но и о ситуации, когда указанная должность не учреждена.

В поправке № 3 в отношении пункта 11 части 1 статьи 58 предусмотрено дополнение пункта словами «в случае учреждения должности Председателя Правительства Иркутской области» (в начале текста пункта). Хотя эта оговорка в целом представляется целесообразной, результирующая редакция пункта может быть ошибочно воспринята как императивное требование к Губернатору Иркутской области признать акты Правительства Иркутской области утратившими силу, отменить либо приостановить их действие. В данном случае для исключения неоднозначного восприятия правовой нормы

целесообразно данную оговорку поместить в круглых скобках в конце текста пункта.

Изложенные в настоящем пункте заключения примеры показывают, что избранная в поправках модель организации исполнительной власти Иркутской области объективно сложна для точного и ясного изложения правового регулирования, способствует появлению в нем внутренних противоречий, во многих случаях вносит избыточную сложность в структуру статей и отдельных положений Устава Иркутской области.


6. Имеются расхождения между формулировками, используемыми в ряде поправок, в отношении взаимосвязанных норм. Так, в поправке № 2 в предложенной редакции абзаца третьего части 1 статьи 57 Устава Иркутской области в соответствии с частями 5, 6 статьи 32 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» употреблено словосочетание «решение непосредственно возглавить Правительство Иркутской области», в то время как в поправке № 5 в предложенной редакции употреблено словосочетание «указ ... о непосредственном руководстве Правительством Иркутской области». Считаю целесообразным внести редакционные изменения в поправку № 5.

7. В поправке № 7 при внесении изменений в пункты 4 и 7 части 1 статьи 65 Устава Иркутской области их предлагается дополнить идентичными словосочетаниями «, в случае если [он] непосредственно возглавляет...», однако слово «он» пропущено, что создает смысловую неполноту редакции правовой нормы.

8. В целом представляется, что предложенные поправки вносят существенные содержательные изменения в законопроект, принятый в первом чтении, изменяющие его концепцию, что не соответствует требованию части 4 статьи 46 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области».

С учетом изложенного считаю, что поправки к законопроекту хотя и основаны на положениях федерального законодательства, по своему содержанию и по форме изложения правовых норм не полностью соответствуют установленным требованиям внутренней непротиворечивости, ясности и полноты уставного законодательного регулирования.

Заместитель директора
Института правовых исследований
ФГБОУ ВО «Байкальский
государственный университет»,
кандидат юридических наук


13.04.2025

В.Е. Подшивалов