

**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**

ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

Некрасова ул., д. 4, г. Иркутск, 664011, Тел. (3952) 79-88-99

Факс (3952) 24-30-49; e-mail: irf@rpa-mjust.ru

ОГРН 1027700162676 ИНН/КПП 7719061340/380802001

И.И. В. В. В. В. № 2744

На № _____

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.Ф. Брилка.

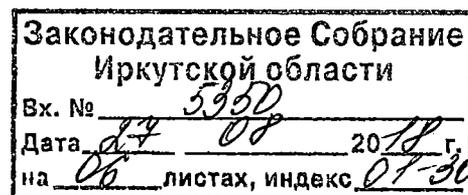
Уважаемый Сергей Фатеевич!

В ответ на письмо от 07.08.2018 № 2744 о направлении проекта закона для проведения независимой научной экспертизы, направляем Вам заключение кафедры конституционного права Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона Иркутской области № ПЗ-385 о поправках к Уставу Иркутской области.

Приложение на 5 л. в 1 экз.

Директор

А.В. Бычков



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона
Иркутской области № ПЗ-385 о поправках к Уставу Иркутской области

Кафедрой конституционного права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) рассмотрен проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области (далее – проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области субъектом права уставной законодательной инициативы – Губернатором Иркутской области.

Проект закона предусматривает передачу полномочий по утверждению стратегии социально-экономического развития Иркутской области от Законодательного Собрания Иркутской области Правительству Иркутской области.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законом субъекта Российской Федерации утверждается порядок осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». При этом частью 6 статьи 32 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрено, что стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, федеральное законодательство допускает вариативность при урегулировании вопроса о порядке утверждения стратегии социально-

экономического развития субъекта Российской Федерации, вследствие чего идея законопроекта имеет правовую основу.

Вместе с тем следует обратить внимание на то обстоятельство, что в настоящее время порядок утверждения стратегии социально-экономического развития Иркутской области уже закреплен в Уставе Иркутской области.

По существу, законопроект предусматривает изъятие у Законодательного Собрания Иркутской области – высшего и единственного законодательного (представительного) органа государственной власти Иркутской области (пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», часть 1 статьи 44 Устава Иркутской области) – части его законодательных полномочий в пользу исполнительной власти. Такое перераспределение властных полномочий на уровне субъекта Российской Федерации, в принципе, может иметь место на основании федерального законодательства (см. правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную им в пункте 2 мотивировочной части Постановления от 28 марта 2017 года № 10-П). Однако в случае, когда отнесение регулирования тех или иных отношений к компетенции конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется субъектом Российской Федерации самостоятельно – при том, что федеральное законодательство допускает различные варианты решения этого вопроса – субъект Российской Федерации не вправе решать такой вопрос произвольно, без учета логики построения своей правовой системы.

Так, Уставом Иркутской области установлено, что законы Иркутской области являются основным видом правовых актов Иркутской области, посредством которых осуществляется правовое регулирование реализации полномочий Иркутской области как субъекта Российской Федерации; законы Иркутской области принимаются в соответствии с Уставом Иркутской области и обладают более высокой юридической силой по сравнению с иными

правовыми актами Иркутской области (часть 5 статьи 21). Это предписание может толковаться как указывающее на то, что закон является приоритетной формой правового регулирования по вопросам реализации полномочий Иркутской области в случае, когда тот или иной вопрос может быть урегулирован как законодательным, так и подзаконным путем. Это четко согласуется с тем, что согласно положениям Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяется как документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (пункт 29 статьи 3); при этом стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации содержит такие важнейшие положения, как оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации, показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии, ожидаемые результаты реализации стратегии, оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии (часть 3 статьи 32); стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (часть 4 статьи 32).

Таким образом, по смыслу приведенных положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», стратегия социально-экономического развития

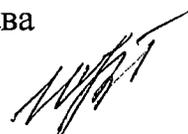
субъекта Российской Федерации представляет собой фундамент всей системы стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации. В этой ситуации лишение Законодательного Собрания Иркутской области полномочий по утверждению данного документа приведет к чрезмерной концентрации функций стратегического планирования исключительно в ведении органов исполнительной власти Иркутской области во главе с Правительством Иркутской области. Это ведет к неизбежному ослаблению контрольных полномочий Законодательного Собрания Иркутской области по вопросам стратегического планирования в Иркутской области, что не согласуется с его представительной природой и назначением в системе публичной власти.

Кроме того, передача полномочий по утверждению стратегии социально-экономического развития Иркутской области от Законодательного Собрания Иркутской области Правительству Иркутской области объективно влечет снижение достигнутого уровня публичности при обсуждении такого фундаментального вопроса, что ослабляет действие принципа гласности при осуществлении государственной власти в Иркутской области (пункт 6 части 2 статьи 5 Устава Иркутской области).

Кроме того, анализ пояснительной записки к проекту закона позволяет сделать вывод о недостаточной обоснованности предлагаемых поправок. Единственная заявленная цель законопроекта определена как «сокращение длительности процедуры по утверждению стратегии социально-экономического развития Иркутской области, а также внесению в нее изменений», и утверждается, что это «способствует повышению качества подготовки управленческих решений исполнительными органами государственной власти Иркутской области и эффективному выполнению ими своих функций». Представляется, что сокращение длительности процедуры утверждения стратегии не только не приведет к повышению качества управленческих решений, но может способствовать в отдельных случаях и некоторому снижению качества государственного управления.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что проект закона Иркутской области № ПЗ-385 «О поправках к Уставу Иркутской области» – при наличии формальной правовой возможности принятия – не достаточно обоснован, а принятие предлагаемых поправок представляется нецелесообразным.

Заведующий кафедрой конституционного права
Иркутского института (филиала) ВГУЮ
(РПА Минюста России), к.ю.н., доцент



В.Н. Шутова