Тема: **О практике работы Думы Ханты-Мансийского автономного**

**округа – Югры по подготовке, рассмотрению и принятию проектов законов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и проектов постановлений Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры**

(31 января 2018 года, Белоярский)

Добрый день, уважаемые участники семинара!

Так как порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются каждым органом местного самоуправления самостоятельно, думаю, будет полезным рассказать про правотворческую процедуру в Думе автономного округа.

Начну свой доклад с общих положений.

Основными видами правотворческого процесса в автономном округе являются:

1) законодательный процесс – процесс принятия законов автономного округа;

2) процесс принятия иных нормативных правовых актов (постановлений Думы автономного округа, постановлений Губернатора автономного округа, постановлений Правительства автономного округа, приказов исполнительных органов государственной власти автономного округа).

Законодательство, регулирующее этот процесс в Думе автономного округа, включает в себя:

1) Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

2) Устав (Основной закон) автономного округа;

3) Закон автономного округа "О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры";

4) Регламент Думы автономного округа.

Дума автономного округа в рамках реализации своих полномочий принимает законы автономного округа и постановления.

Вы все тоже вовлечены в правотворческий процесс, только на муниципальном уровне. Принимаемые представительным органом муниципального образования акты, хотя и имеют различные правовое содержание и процессуальное значение, в абсолютном большинстве случаев не разделяются по форме – они все называются решениями.

В Думе автономного округа право законодательной инициативы принадлежит:

1) депутату Думы автономного округа,

2) группе депутатов Думы автономного округа, в том числе фракциям,

3) комитетам Думы автономного округа,

4) Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера,

5) Губернатору автономного округа,

6) Правительству автономного округа,

7) прокурору автономного округа,

8) органам местного самоуправления муниципальных образований автономного округа,

9) а также в порядке народной инициативы гражданам, проживающим на территории автономного округа, обладающим избирательным правом, при наличии не менее двадцати тысяч подписей.

Если проводить аналогию, то проекты муниципальных правовых актов могут вноситься:

1) депутатами представительного органа муниципального образования,

2) главой муниципального образования,

3) иными выборными органами местного самоуправления (если они предусмотрены уставом),

4) главой местной администрации (опять же если он есть),

5) органами территориального общественного самоуправления,

6) инициативными группами граждан,

7) а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Это перечень, установленный Федеральным законом. Убавить его нельзя, это гарантируется. А вот расширить можно. Для этого необходимо внести изменения в устав, предоставить заинтересованным лицам право вносить проекты муниципальных правовых актов.

Однако, вернемся к теме.

Основными стадиями правотворческого процесса являются:

1) разработка проекта нормативного правового акта (проекта закона или проекта постановления Думы);

2) внесение проекта в Думу автономного округа;

3) предварительное рассмотрение проекта и его принятие;

4) подписание и официальное опубликование;

5) вступление в силу.

Работа Думы автономного округа в целом, и законопроектная деятельность в частности, основывается на планировании.

Ежегодно Дума утверждает план работы на очередной год, составной частью которого является план законопроектных работ. Однако это вовсе не означает, что ни какие другие законы, помимо тех, что включены в план, приниматься не могут. Конечно нет. Законодательство, это живой механизм. Меняются федеральные законы – значит требуется приводить в соответствие законы автономного округа. Возникает проблема – значит принимается закон, направленный на ее устранение (конечно, если у автономного округа есть полномочия по его принятию).

Основополагающей стадией законотворческого процесса является непосредственно разработка проекта закона.

Осуществляется она:

либо непосредственно субъектами законодательной инициативы (если говорить про Думу автономного округа, то это депутатами и фракциями),

либо специалистами (в Думе это работники Государственно-правового управления, в Правительстве – это работники департаментов, и так далее).

Иногда проекты законов проходят этап публичного обсуждения. Вы наверно тоже принимали участие в таких обсуждениях. На них выносятся концептуально новые и значимые проекты законов. Однако эта процедура не является обязательной для законов.

В муниципальных образованиях тоже есть такая процедура. Она называется публичные слушания. В ряде случаев она обязательна.

Так, на публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 Федерального закона для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Ранее были внесены изменения, согласно которым на публичные слушания могут не выноситься проекты уставов муниципальных образований, а также проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в данные уставы в случае, когда изменения вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Хочу обратить внимание, что в декабре 2016 года были внесены уточняющие правки в данное положение и теперь на публичные слушания не выносятся только те проекты, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

Во всех остальных случаях, проведении публичных слушаний остается обязательным.

Возвращаюсь к заявленной теме выступления.

Проект закона автономного округа вносится в Думу в соответствии с федеральными законами, Законом автономного округа "О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" и Регламентом Думы.

Для внесения проекта закона автономного округа в Думу в обязательном порядке представляются:

1) текст проекта закона автономного округа;

2) пояснительная записка к проекту закона автономного округа;

3) финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом закона автономного округа;

4) перечень нормативных правовых актов, требующих признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия в связи с принятием проекта закона автономного округа;

5) документ, выражающий решение субъекта правотворческой инициативы о внесении проекта закона автономного округа;

6) оценка регулирующего воздействия проекта закона автономного округа, устанавливающего новые или изменяющего ранее предусмотренные нормативными правовыми актами автономного округа обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающего, изменяющего или отменяющего ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов автономного округа, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подготовленного исполнительными органами государственной власти автономного округа;

7) иные документы, если их представление предусмотрено законодательством автономного округа или иными нормативными правовыми актами, обязательными для субъектов правотворческой инициативы.

Особо необходимо отметить, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств автономного округа, выпуске ценных бумаг под обязательства автономного округа, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета автономного округа, рассматриваются Думой автономного округа по представлению Губернатора автономного округа либо при наличии заключения Губернатора автономного округа.

В ряде отдельных случаев, требуются иные документы, если их представление предусмотрено законодательством автономного округа или иными нормативными правовыми актами, обязательными для субъектов законодательной инициативы.

Например, к проекту закона автономного округа о создании, реорганизации или упразднении города окружного значения автономного округа должны быть приложены следующие документы и материалы:

заключение Губернатора автономного округа о целесообразности создания, реорганизации или упразднения города окружного значения автономного округа;

финансово-экономическое обоснование (в том числе смета расходов денежных средств, необходимых для создания, реорганизации или упразднения города окружного значения);

перечень объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной собственности и расположенных на соответствующей территории;

решения представительных органов муниципальных образований автономного округа, выражающие мнение населения тех административно-территориальных единиц, в отношении которых предлагаются изменения;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений; сведения о размере территории города, численности населения, перечне основных промышленных, строительных, транспортных и иных организаций, их налоговой базе и объеме налоговых поступлений, численности работающих в каждой из них, количестве социально-культурных организаций, организаций торговли и быта;

сведения об имеющихся и предусматриваемых в связи с вносимым предложением структуре и штатах органов государственной власти и их структурных подразделений, источниках покрытия дополнительных расходов на содержание работников органов государственной власти и их структурных подразделений либо сведения об уменьшении соответствующих расходов; предложение о наименовании города окружного значения и объяснение этого наименования;

схематическая карта с указанием на ней границ города окружного значения.

Таким образом, на этапе подготовки проекта закона инициаторам необходимо учитывать не только общие положения, установленные Законом "О нормативных правовых актах" и Регламента Думы, но и особенности внесения изменений, предусмотренные иными законами.

Далее, после внесения в Думу автономного округа все проекты направляются в аппарат Думы автономного округа, профильный комитет и Совет Думы.

Аппарат Думы осуществляет экспертизу поступивших проектов.

Государственно-правовое управление дает заключение на соответствие внесенного проекта полномочиям автономного округа, федеральному и окружному законодательству, проводит лингвистическую и антикоррупционную экспертизы.

Управление по бюджету, экономике и финансам также дает заключение о финансовой составляющей проекта и в случае необходимости проводит оценку регулирующего воздействия проектов.

Кроме того, все внесенные в Думу автономного округа проекты законов направляются в специально созданную комиссию по предварительному рассмотрению. В эту комиссию входит заместитель Губернатора автономного округа, заместитель Председателя Думы, работники департаментов и государственно-правового управления аппарата Думы, представитель прокуратуры. Данная комиссия позволяет всем специалистам предварительно рассмотреть проект закона, обсудить все возникающие вопросы, прийти к консолидированному решению.

После того, как все заключения получены, наступает стадия непосредственного рассмотрения проекта в Думе автономного округа.

Эта стадия состоит из:

1) рассмотрения на профильном комитете

(если проект затрагивает интересы КМНС – еще и на Ассамблее);

2) рассмотрения на Совете Думы;

3) рассмотрения на фракциях;

4) рассмотрения Думой в 1 чтении;

5) рассмотрения во втором и последующих чтениях.

Основная работа, конечно, ведется на заседаниях комитетов. Если вы присутствовали на заседаниях Думы автономного округа или смотрели ее трансляцию по интернету, то наверняка отмечали, что в ходе самого заседания проекты практически не обсуждаются. Если и задаются вопросы докладчику, то они зачастую направлены на то, чтобы публично огласить свое особое мнение. Как правило, на большинство этих вопросов уже были получены ответы в ходе заседаний комитетов.

И так, комитет рассматривает сам внесенный проект, все заключения на него, поступившие поправки и предложения, депутаты имеют возможность задать вопросы разработчикам проекта и профильным департаментам.

После всех обсуждений комитет принимает решение относительно того, рекомендует он Думе принимать проект и поправки к нему или нет.

Если нет, то тогда выноситься решение рекомендовать Совету Думы исключить проект из повестки дня.

Совет Думы может последовать рекомендации комитета, а может и нет. Если проект остается в повестке, значит на заседании Думы он будет проходить процедуру голосования.

В любом случае, после проведения комитетов проводиться Совет Думы.

Там не происходит детального обсуждения проекта. Там заслушиваются мнения комитетов (а проект может рассматриваться как на одном из них, так и на нескольких).

После этого Совет Думы принимает решение о допуске проекта на заседание Думы.

Также проекты предварительно обсуждаются на фракциях. В Думе автономного округа их 4. Но на них не выноситься ни каких решений, кроме тех, что связаны с определением мнения фракции относительно проекта. Другими словами, решается вопрос о том, будет фракция поддерживать проект или нет.

И вот, после всех этих длительных процедур, проект попадает на заседание Думы автономного округа.

Здесь хочу немного остановиться и рассказать еще об одном немаловажном процедурном моменте.

На заседании каждого комитета присутствует представитель Государственно-правового управления. После того, как комитет рассмотрел проект, все предложения и поправки к нему и депутаты проголосовали, проект дорабатывается на основании принятых решений работником нашего управления, за которым закреплено правовое сопровождение конкретного проекта.

Таким образом, перед заседанием Думы автономного округа депутаты могут посмотреть проект со всеми правками, одобренными профильным комитетом. То есть, депутат, голосуя на заседании Думы, знает, в какой редакции проект он принимает.

После того, как проект прошел всё горнило законотворческого процесса и принят в окончательном чтении, он направляется Губернатору для обнародования.

Обнародование происходит путем подписания и официального опубликования.

В муниципальных образованиях также заканчивается ваша правотворческая процедура.

Председатель представительного органа муниципального образования, подписывая принятое представительным органом решение, удостоверяет окончание рассмотрения принимаемого акта в представительном органе. Своей подписью он подтверждает, что волеизъявление представительного органа состоялось.

Подпись главы муниципального образования завершает нормотворческую процедуру.

В зависимости от юридической техники оформления решения, главой муниципального образования может быть подписан либо непосредственно нормативный правовой акт (если он структурно выделен, например, в качестве приложения), или же, вместе с председателем представительного органа, принятое представительным органом муниципального образование решение в целом (если нормативный компонент в принятом правовом акте содержится, но структурно не обособлен).

Если проводить аналогию с законами автономного округа, то Председатель Думы подписывает постановление Думы о принятии закона, а Губернатор подписывает сам закон, который оформляется отдельным документом.

Если говорить о внесении нескольких альтернативных проектов.

Как я говорил в самом начале, субъектов законодательной инициативы и субъектов, имеющих право вносить проекты муниципальных правовых актов, много (не один).

Соответственно могут возникать ситуации, когда по одному и тому же вопросу внесено несколько проектов. Если у вас в уставах не предусмотрено особой процедуры на такой случай (для законов автономного округа тоже отдельной процедуры нет), то все альтернативные проекты должны быть рассмотрены без предоставления какого-либо процедурного преимущества одному из них.

Это в равной степени касается и проведения публичных слушаний. Если в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 28) их проведение является обязательным, на обсуждение жителей должен быть вынесен каждый из имеющихся на рассмотрении представительного органа муниципального образования проектов (вопросов).

Надеюсь, что данная информация была вам интересна.

Спасибо за внимание!