



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс 274-85-39

16.12.16 № 7132-1/16-06 0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

В.М. Радкевичу

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменения в областной закон «Об административно-
территориальных преобразованиях во Всеволожском муниципальном районе
Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области
Первое чтение

Рассмотрев представленный проект областного закона «О внесении изменения в областной закон «Об административно-территориальных преобразованиях во Всеволожском муниципальном районе Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области

Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания правового характера.

Областным законом от 29.12.2015 № 148-оз «Об административно-территориальных преобразованиях во Всеволожском муниципальном районе Ленинградской области» (далее – областной закон № 148-оз) осуществлено преобразование муниципального образования путем изменения статуса Заневского сельского населения в связи с наделением его статусом городского поселения.

Отмечаем, что Заневское сельское поселение преобразовано в Заневское городское поселение в соответствии с положениями части 2 и части 7.2. статьи 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (законом субъекта Российской Федерации и с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования), то есть с момента вступления областного закона № 148-оз в законную силу преобразование муниципального образования было завершено.

Статьей 1 законопроекта предлагается областной закон № 148-оз дополнить статьей 4.1, устанавливающей с 8 января 2016 года до 31 декабря 2016 года переходный период для преобразования муниципального образования, при этом на срок действия переходного периода **формирование доходов и расходов** местного бюджета Заневского городского поселения, составление бухгалтерской отчетности, включая отчетность по исполнению бюджета осуществляют органы местного самоуправления Заневского городского поселения в соответствии с правилами и требованиями, предъявляемыми к формированию и исполнению местного бюджета сельского поселения.

Принимая во внимание положения части 1 статьи 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), согласно которым к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений **в процессе формирования доходов и осуществления расходов**, можно сделать вывод о том, что в действительности инициатором законопроекта предпринимается попытка урегулировать отношения, являющиеся по своей сути бюджетными и не касающиеся непосредственно предмета регулирования областного закона №148-оз (то есть вопросов административно-территориального устройства).

Статьей 31 БК РФ закреплен принцип самостоятельности бюджетов, который означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

В соответствии со статьей 6 БК РФ бюджетный процесс – это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, **осуществлению бюджетного учета, составлению, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.**

Таким образом, в нарушение статьи 31 БК РФ законопроектом предлагается урегулировать вопросы, относящиеся к исключительным полномочиям Заневского городского поселения.

Учитывая общий принцип публичного права о запрете всего, что напрямую не разрешено законом, необходимо отметить, что федеральным законодательством не предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации определять особенности бюджетного процесса преобразованных муниципальных образований после завершения процедуры преобразования.

Обращаем внимание, что в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, принятие нормативного правового акта за пределами

компетенции относится к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Отдельно отмечаем, что бюджетным законодательством предусмотрена процедура «формирования доходов и осуществления расходов» (статья 1, 7 и 29 БК РФ), а не процедура «формирования доходов и расходов». Соответственно часть 2 предлагаемой законопроектом статьи 4.1 областного закона № 148-оз содержит правовую неопределенность относительно бюджетных процедур, в отношении которых планируется установление переходного периода.

Кроме того, в областном законе от 23.12.2015 № 139-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (далее – областной закон № 139-оз) преобразованное Заневское сельское поселение указано как Заневское городское поселение (приложения 8, 12, 77, 78). Соответственно, в случае принятия законопроекта возникнет несогласованность норм разных областных законов. Также представляется неясным применение предлагаемой законопроектом нормы в части представления отчетности за использование, например, субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий Ленинградской области – должна ли быть представлена отчетность указанным поселением как городским в соответствии с законом № 139-оз либо как сельским как это предусматривается рассматриваемым законопроектом.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 264.4 БК РФ местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета не позднее 1 апреля текущего года. Соответственно, отчетность по исполнению Заневского городского поселения будет составляться после 31 декабря 2016 года, то есть за сроками, предусмотренными законопроектом.

В то же время формирование доходов и исполнение расходов бюджета Заневского городского поселения должно завершиться до 31 декабря 2016 года, поскольку согласно статье 5 БК РФ решение о местном бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года.

Таким образом, объединенные в части 2 предлагаемой законопроектом статьи 4.1 областного закона № 148-оз процедуры по формированию доходов и осуществлению расходов и по составлению отчетности по исполнению местного бюджета (в том числе, вероятно, годовой отчетности) имеют разные сроки реализации.

Статьей 2 законопроекта предусмотрено, что предлагаемые им изменения вступают в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования и распространяются на правоотношения, возникшие со дня вступления в силу областного закона № 148-оз.

Соответственно, в случае принятия рассматриваемого законопроекта на очередном заседании Законодательного собрания Ленинградской области, которое состоится 21 декабря 2016 года, и немедленного его опубликования, областной закон вступит в силу только после 1 января 2017 года, то есть установление переходного периода, который должен завершиться до

момента вступления областного закона в законную силу, не повлечет наступление юридических последствий в отношении бюджетных процедур, которые фактически уже должны завершиться до 1 января 2017 года (например, - в части формирования доходов и осуществления расходов, а также в части составления квартальной бухгалтерской отчетности и отчетности по исполнению бюджета). В отношении же процедуры составления годовой отчетности Заневского городского поселения, которая будет осуществляться после 31 декабря 2016 года, предлагаемый переходный период в целом не имеет смысловой нагрузки.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин