



Прокуратура
Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Лесной пр., д. 20, корп. 12,
Санкт-Петербург, 194044

22 02.2018 22-16-2018

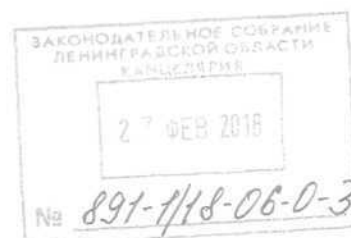
№ _____
На № _____ от _____

Председателю Законодательного
собрания Ленинградской области

Бибенину С.М.

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
законности и правопорядку

Петрову О.А.



Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О проведении изыскательно-поисковых работ в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия» (далее - Проект).

В ходе ревизии установлено, что Проект не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства.

Предметом предлагаемого нормативного регулирования по мысли инициатора Проекта будут являться особенности проведения «изыскательно-поисковых работ» и осуществления «хозяйственной деятельности» в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия, независимо от формы собственности на земельные участки.

В статье 2 Проекта дается определение понятию «изыскательно-поисковые работы» как работы, направленные на выявление непогребенных останков погибших и пропавших без вести при защите Отечества в ходе боевых действий на территории Ленинградской области в период 1939 - 1944 годов». При этом в пояснительной записке указывается, что процедура изыскательно-поисковых работ является новой и под регулирование нормами действующего федерального и областного законодательства не попадает.

Однако, несмотря на то, что в Проекте для целей закона предлагается новое понятие - «изыскательно-поисковая работа», его определение, данное в Проекте, напрямую увязывает предлагаемые к урегулированию правоотношения с поисковой работой неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти. Правовое регулирование такой поисковой работы на федеральном уровне уже осуществлено рядом нормативных актов, в том числе Законом Российской Федерации от 14.01.1993 № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при

АБ № 406205

защите Отечества» (далее - Закон РФ №4292-1), Указом Президента Российской Федерации от 22.01.2006 № 37 «Вопросы увековечения памяти погибших при защите Отечества», приказами Министра обороны Российской Федерации от 10.04.1993 № 185 «О мерах по исполнению Закона Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в армии и на флоте», от 19.11.2014 № 845 «Об утверждении Порядка организации и проведения поисковой работы общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, осуществляемой в целях выявления неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти» (далее - Приказ Министра обороны Российской Федерации № 845) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, согласно статье 2 Закона РФ № 4292-1 одной из основных форм увековечения памяти погибших при защите Отечества является проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества.

Разделом III Закона РФ № 4292-1 определены полномочия органов государственной власти в сфере поисковой работы.

В соответствии с частью 1 статьи 8 указанного акта поисковая работа организуется и проводится общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, в порядке, предусмотренном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по увековечению памяти погибших при защите Отечества. В настоящее время такой порядок определен приказом Министра обороны Российской Федерации № 845.

Более того, согласно данной норме Закона РФ № 4292-1 проведение поисковой работы в местах, где велись военные действия, а также вскрытие воинских захоронений в порядке самостоятельной инициативы запрещается.

Таким образом, мнение о том, что процедура «изыскательно-поисковых работ» является новой и не подпадает под регулирование действующего федерального законодательства не основано на нормах федерального законодательства.

В силу статьи 9 Закона РФ № 4292-1 органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения поисковых работ, однако лишь в развитие требований названного закона РФ. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации не предоставлено право ограничивать права и свободы граждан, хозяйствующих и иных субъектов, связанные с пользованием, владением, распоряжением земельными участками независимо от формы собственности.

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 3 Проекта, а также пояснительной записке к нему, целью закона является исключение начала

ведения «хозяйственной деятельности» на территории возможных воинских захоронений до момента завершения «изыскательно-поисковых работ».

Под «хозяйственной деятельностью» согласно п. 1 статьи 2 Проекта, помимо строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, включая линейные объекты, возведения объектов, не являющихся объектами капитального строительства (строений, сооружений), разработки месторождений полезных ископаемых, предполагается любая деятельность, в ходе которой осуществляется вскрытие грунта.

Таким образом, под действие предлагаемого областного закона подпадают как субъекты предпринимательской деятельности, в том числе малого и среднего бизнеса, так и любые физические лица, обладающие различными земельными участками, используемыми, помимо прочего, как приусадебные, для садово-огороднических целей и т.д.

Более того, в системной связи статья 1 и часть 1 статьи 3 Проекта свидетельствуют, что осуществлять «хозяйственную деятельность» (в определении, данном в Проекте) запрещается на земельных участках независимо от формы собственности до момента завершения «изыскательно-поисковых работ». Согласно п. 2 Проекта, «изыскательно-поисковые работы» считаются завершенными после утверждения уполномоченным органом исполнительной власти «акта о результатах проведения изыскательно-поисковых работ».

Предложенным регулированием не учтены положения статей 35, 36 Конституции РФ, гарантирующих охрану частной собственности, в том числе на землю. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. В данном случае это - Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Кроме того, в силу части 3 статьи 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Также следует отметить, что одной из основных задач органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране определено сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности (Указ Президента РФ от 29.06.1998 №730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»). Органы власти должны сосредоточить усилия на устранении административных барьеров, препятствующих предпринимательской деятельности. Получение в органах власти

дополнительных документов, разрешительного характера для осуществления бизнеса, не предусмотренных федеральным законодательством, не соотносится с тенденцией обеспечения благоприятных условий для развития предпринимательства.

В соответствии с частью 3 статьи 3 Проекта бремя затрат (финансирования) «изыскательно-поисковых работ» возлагается на лиц, планирующих осуществлять на земельном участке «хозяйственную деятельность», что также не согласуется с федеральным законодательством.

В частности, в силу статьи 12 Закона РФ № 4292-1 расходы на проведение мероприятий, связанных с увековечением памяти погибших при защите Отечества могут осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в соответствии с компетенцией органов государственной власти и органов местного самоуправления, установленной настоящим Законом, а также добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц.

Предложенный в Проекте подход финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе, направленной на выявление непогребенных останков погибших и пропавших без вести при защите Отечества в ходе боевых действий на территории Ленинградской области в период 1939 - 1944 годов, также не соответствует и иным нормам федерального законодательства - Гражданскому кодексу РФ, Налоговому кодексу РФ, Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и т.д..

Таким образом, предлагаемое в Проекте регулирование не учитывает, что в сфере публичного права разрешено только то, на что имеется указание в законе. Иное противоречит закрепленному Конституцией Российской Федерации принципу разделения властей, что уже высказывалось органам исполнительной власти Ленинградской области в Определении Верховного суда Российской Федерации от 21.12.2011 № 33-Г11-32 «Об отмене решения Ленинградского областного суда от 21.10.2011 и признании частично недействующими Постановление правительства Ленинградской области от 22.11.2001 № 117 «Об утверждении Положения о порядке подготовки и проведения поисковых мероприятий на территории Ленинградской области» и Положение о порядке подготовки и проведения поисковых мероприятий на территории Ленинградской области.

Следует также отметить, что согласно пункту «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) представляет собой коррупциогенный фактор.

Однако с учетом того, что в силу статьи 9 Закона РФ № 4292-1 органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть приняты нормативные правовые акты регламентирующие порядок проведения поисковых работ, Проект может быть принят в первом чтении. Указанные выше положения Проекта, несоответствующие федеральному, в том числе антикоррупционному законодательству, следует изменить в рамках рассмотрения проекта в последующих стадиях (чтениях).

О результатах рассмотрения данных замечаний на Проект проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Заместитель прокурора области

государственный советник
юстиции 3 класса



В.П. Ерофеев