



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

08.06.2018 № 2443-1/18-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю постоянной комиссии
по государственному устройству,
международным, межпарламентским
и общественным связям

И.Ф. Хабарову

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О
статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области»
вносит депутат Законодательного собрания
Ленинградской области О.П. Зеваков
(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О статусе депутата
Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – законопроект),
правовое управление отмечает, что законопроект внесен в соответствии со
статьей 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не
противоречит действующему законодательству.

Законопроектом предлагается статью 7 областного закона от 24 апреля
2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания
Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз) дополнить новой
формой осуществления депутатом депутатской деятельности – участие в
депутатском расследовании. В связи с этим предлагается областной закон
№ 62-оз дополнить статьей 10¹, в которой определить механизм проведения
депутатского расследования Законодательным собранием Ленинградской
области.

В силу пункта «а» части 4 статьи 5 Федерального закона от 6 октября
1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных
(представительных) и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган
государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах,
установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и
законами субъекта Российской Федерации осуществляет контроль за
соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 29 Устава Ленинградской области к
полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области (далее –

Законодательное собрание) отнесено осуществление контроля за соблюдением и исполнением областных законов. При этом формы осуществления депутатской деятельности определены в статье 7 областного закона № 62-оз.

Полагаем, что вопрос правового регулирования проведения депутатского расследования Законодательным собранием как формы осуществления депутатской деятельности относится к вопросу целесообразности.

На федеральном уровне общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства регулируются Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ).

Как указано инициатором законопроекта отдельные нормы представленного законопроекта содержат положения, аналогичные Федеральному закону от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ.

В соответствии с концепцией представленного законопроекта депутатское расследование предлагается проводить в следующем порядке.

Законопроект предусматривает коллегиальное выдвижение инициативы проведения депутатского расследования депутатами Законодательного собрания, а именно, внесение инициативы возможно численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов или по инициативе комиссии.

Предполагается, что после образования и сбора подписей инициативная группа или комиссия направляет в Законодательное собрание письменное обращение о возбуждении депутатского расследования, в котором излагаются факты и обосновывается необходимость его проведения.

В соответствии с практикой работы Законодательного собрания предлагаем в проектной статье 10¹ предусмотреть, что рассмотрение инициативы о проведении депутатского расследования вносится в письменном виде в Законодательное собрание и подлежит предварительному рассмотрению постоянной комиссией Законодательного собрания (в соответствии с вопросами ее ведения или другой уполномоченной комиссией) на предмет обоснованности проведения депутатского расследования и процедуре внесения инициативы.

Согласно части 2 проектной статьи 10¹ вопрос о возбуждении депутатского расследования выносится на заседание Законодательного собрания и по общему правилу рассматривается не позднее чем через 30 календарных дней со дня поступления инициативы о возбуждении депутатского расследования.

В соответствии с частью 3 проектной статьи 10¹ решение по указанному вопросу принимается большинством голосов от установленного числа депутатов и оформляется постановлением Законодательного собрания.

Далее законопроектом предусматривается, что в случае принятия решения о проведении депутатского расследования создается комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского

расследования (далее – депутатская комиссия) (абзац второй части 3 проектной статьи 10¹).

Таким образом, начинается следующий этап, на котором рассматриваются организационные вопросы, связанные с деятельностью комиссии.

Следует отметить, что порядок формирования депутатской комиссии, формулирование целей депутатского расследования, определение способов проведения депутатского расследования, срок проведения комиссией расследования законопроектом не установлены.

Вместе с тем, законопроектом предлагается порядок создания и осуществление деятельности депутатской комиссии установить в Регламенте Законодательного собрания. Полагаем, что данное положение не согласуется со статьей 11 Регламента Законодательного собрания.

В соответствии со статьей 11 Регламента Законодательного собрания Законодательное собрание может образовывать временные комиссии по любым вопросам своей деятельности. Временные комиссии избираются на определенный срок открытым голосованием с использованием электронной системы подсчета голосов из числа депутатов Законодательного собрания в составе председателя и членов комиссии в целях рассмотрения (решения) конкретных вопросов. Персональный и численный состав временных комиссий, их задачи и полномочия определяются на заседании Законодательного собрания при их образовании и оформляются постановлением.

Исходя из указанной нормы Регламента Законодательного собрания следует, что в целях реализации полномочий депутатской комиссии необходимо принять отдельное постановление Законодательного собрания, регламентирующее порядок создания и осуществление деятельности депутатской комиссии для проведения депутатского расследования, а не внесение изменений в Регламент Законодательного собрания. Либо предусмотреть данные нормы в самом законопроекте, что в свою очередь значительно «утяжелит» конструкцию вновь вводимой статьи 10¹.

В части 4 проектной статьи 10¹ указаны обстоятельства и факты, которые подлежат депутатскому расследованию. Обращаем внимание, что пункты 1-3 части 4 проектной статьи 10¹ частично дублируют предмет парламентского расследования, предусмотренного пунктами 1-3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ.

Учитывая, что депутатское расследование может осуществляться в пределах полномочий и по вопросам, относящимся к ведению Законодательного собрания, предлагаем в законопроекте четко **определить предмет депутатского расследования** с учетом полномочий Законодательного собрания.

Считаем, что предмет депутатского расследования должен представлять перечень обстоятельств и фактов, имеющих **негативные последствия для личности, общества и государства, совершенных на территории Ленинградской области и подлежащих расследованию**, и должен соответствовать полномочиям Законодательного собрания, что не нашло своего отражения в законопроекте.

При этом представляется, что региональное депутатское расследование не должно конкурировать с парламентским расследованием Федерального Собрания Российской Федерации, депутатское расследование Законодательного собрания не может проводиться по вопросам, являющимся или являвшимся предметом парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации.

Обращаем внимание, что пункт 4 части 4 проектной статьи 10¹, согласно которому депутатскому расследованию подлежат факты грубого нарушения финансовой дисциплины, неэффективного расходования средств бюджета Ленинградской области, либо бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Ленинградской области по объему, структуре и целевому назначению, управления и распоряжения собственностью Ленинградской области, вступает в противоречие с областным законом от 14 октября 2011 года № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области».

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и пунктами 1 и 5 части 1 статьи 9 областного закона от 14 октября 2011 года № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» к основным полномочиям контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации отнесены контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими субъекту Российской Федерации.

Таким образом, предметы депутатского контроля, предусмотренные пунктом 4 части 4 проектной статьи 10¹, относятся к полномочиям Контрольно-счетной палате Ленинградской области.

Кроме того в соответствии с пунктом 3 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляется внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений, который является контрольной деятельностью органов государственного финансового контроля исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочиями органов внутреннего государственного финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля являются:

контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Таким образом, наделение двух органов дублирующими полномочиями, как это предлагается законопроектом, является коррупциогенным фактором (подпункт «а» пункта 3 Методики).

В связи с изложенным, пункт 4 части 4 проектной статьи 10¹ следует исключить из предмета депутатского расследования как не относящийся к компетенции Законодательного собрания либо скорректировать с целью не допущения дублирования полномочий органов.

В соответствии с пунктом 5 части 4 проектной статьи 10¹ депутатскому расследованию подлежат факты несвоевременного приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Ленинградской области. Между тем не ясно, какие именно правовые акты имеются в виду в представленном законопроекте, не указаны субъекты, деятельность которых подлежит депутатскому расследованию в связи с несвоевременным приведением в соответствие правовых актов, не установлены сроки, в течение которых правовые акты должны быть приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Отмечаем, что статье 2 Устава Ленинградской области к нормативным правовым актам Ленинградской области относятся принятые в пределах полномочий органов государственной власти Ленинградской области: Устав Ленинградской области, законы Ленинградской области, постановления Губернатора Ленинградской области, постановления Законодательного собрания Ленинградской области, постановления Правительства Ленинградской области, приказы отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ленинградской области.

Учитывая, что вопросы приведения нормативных правовых актов Ленинградской области в соответствие с федеральными и областными законами регулируются областным законом от 21 декабря 2010 года № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области», предлагаем в пункте 5 части 4 проектной статьи 10¹ согласовать предмет депутатского расследования с указанным областным законом, а также уточнить наименование нормативных правовых актов, относящихся к предмету депутатского расследования.

Части 5-7 проектной статьи 10¹ в соответствии с принципом разделения властей устанавливают, что деятельность суда по осуществлению правосудия, органов дознания и органов предварительного следствия, а также факты, установленные решениями судов, не могут быть предметами депутатского расследования, аналогичные нормам Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ. В отношении этих положений замечаний не имеется.

Вместе с тем из законопроекта следует, что депутатскому расследованию Законодательного собрания подлежит деятельность федеральных органов, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Однако проведение регионального депутатского расследования в отношении указанных федеральных органов не относится к полномочиям Законодательного собрания.

К частям 8 и 9 проектной статьи 10¹, которыми устанавливаются сроки проведения депутатского расследования, замечаний не имеется.

Части 10-13 проектной статьи 10¹ регулируют процедурные вопросы, касающиеся подготовки депутатской комиссией итогового доклада и принятие Законодательным собранием итогового доклада. Вместе с тем, в целях правовой определенности процедурных вопросов предлагаем в части 13 проектной статьи 10¹ указать, что итоговый доклад **утверждается** Законодательным собранием, поскольку в части 14 проектной статьи 10¹ предлагается направлять Губернатору Ленинградской области, территориальным федеральным органам государственной власти, прокурору Ленинградской области и органам местного самоуправления Ленинградской области именно **утвержденный** итоговый доклад. Учитывая, что деятельность территориальных федеральных органов государственной власти не может быть предметом депутатского расследования, предлагаем указанные органы исключить из части 14 проектной статьи 10¹.

Законопроектом предлагается установить, что субъекты, указанные в части 14 статьи 10¹ (Губернатор Ленинградской области, территориальные органы государственной власти, прокурор Ленинградской области и органы местного самоуправления Ленинградской области) незамедлительно уведомляют Законодательное собрание о принятых решениях по утвержденному итоговому докладу не позднее одного месяца после получения итогового доклада (часть 15 проектной статьи 10¹).

Однако законопроектом не предусмотрено обязательное рассмотрение итогового доклада указанными органами и не установлены санкции за нарушение сроков рассмотрения итогового доклада. В связи с этим отсутствует механизм исполнения результатов депутатского расследования.

В статье 2 законопроекта установлен срок вступления в силу областного закона со дня его официального опубликования. Однако в соответствии с частью 5 статьи 33 Устава Ленинградской области областные законы по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования. В связи с этим в статье 2 законопроекта следует уточнить срок вступления областного в силу.

Отмечаем, что представленный законопроект является альтернативным по отношению к проекту областного закона «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области», внесенному депутатами Законодательного собрания В.С. Петровым, А.А. Перминовым, Н.О. Ковалем, В.М. Коломыцевым, А.В. Ломовым, В.В. Малыком, Е.Б. Маханек, А.Н. Шароновым, В.А. Коваленко, 18 мая 2018 года № 2540-1/18-22-0, и предусматривающим регулирование депутатского расследования Законодательным собранием Ленинградской области как формы депутатской деятельности.

Инициаторами проекта областного закона «О депутатском расследовании

Законодательного собрания Ленинградской области» предлагается урегулировать правоотношения, связанные с депутатским расследованием Законодательного собрания Ленинградской области, отдельным областным законом. Полагаем, что концепция представленного законопроекта и концепция проекта областного закона «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области» совпадают, взаимосвязаны и направлены на регулирование вопросов депутатского расследования.

В целях правового регулирования представляется целесообразным в представленном проекте областного закона «О внесении изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» установить форму осуществления депутатом депутатской деятельности – участие в депутатском расследовании, а вопросы проведения депутатского расследования урегулировать в отдельном проекте областного закона «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области».

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин