



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 № 2540-148-22-0-11

На № _____ от _____

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

И.Ф. Хабарову

Заключение

на проект областного закона «О депутатском расследовании
Законодательного собрания Ленинградской области»

Вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
В.С. Петров, А.А. Перминов, Н.О. Коваль, В.М. Коломыцев, А.В. Ломов,
В.В. Малык, Е.Б. Маханек, А.Н. Шаронов, В.А. Коваленко
(первое чтение)

Изучив, представленный проект областного закона «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроект внесен в соответствии со статьей 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

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».

Отмечаем, что институт депутатского расследования урегулирован законодательством многих субъектов Российской Федерации и в основном предусматривает порядок аналогичный федеральному.

В соответствии со статьей 1 представленного законопроекта предметом регулирования является установление оснований и порядка проведения депутатами Законодательного собрания Ленинградской области депутатского расследования, прав и обязанностей должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в депутатском расследовании.

Законопроект предусматривает создание в Законодательном собрании Ленинградской области специальной депутатской комиссии, образуемой из числа депутатов в целях проведения депутатского расследования (далее – комиссия). Комиссия будет осуществлять деятельность посредством проведения заседаний, слушаний, сбора информации в местах событий, направления запросов и иных форм работы, необходимых для проведения депутатского расследования. К компетенции комиссии отнесено утверждение мотивированного заключения, которое вместе с проектом постановления Законодательного собрания Ленинградской области о завершении депутатского расследования вносится на ближайшее заседание Законодательного собрания.

На завершающей стадии Законодательное собрание принимает постановление о завершении депутатского расследования и принимает к сведению мотивированное заключение по итогам проведения депутатского расследования, которое подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации и размещается на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предусматривается, что ответственность должностных лиц за выявленные в ходе проведения депутатского расследования нарушения Устава Ленинградской области нарушения, законов Ленинградской области устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту проведение депутатских расследований является инструментом контроля, который приведет «к политической ответственности правительства перед парламентом».

По законопроекту имеются замечания правового характера, а именно:

Учитывая, что статья 1 законопроекта не содержит правовых норм, а предмет депутатского расследования устанавливается в статье 5 законопроекта, полагаем целесообразным статью 1 изложить в качестве преамбулы к законопроекту.

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 наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

В соответствии с указанной нормой в главе VIII Регламента Законодательного собрания уже установлен порядок осуществления контроля за исполнением областных законов Администрацией Ленинградской области, иными организациями, их должностными лицами на территории Ленинградской области федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Ленинградской области, областных законов.

В настоящее время контроль со стороны Законодательного собрания осуществляется в следующих формах:

заслушивания на заседании Законодательного собрания отчета или информации о работе любого органа, должностного лица, подотчетного или подконтрольного Законодательному собранию,

проведения проверки в пределах своих полномочий работы структурных подразделений Администрации Ленинградской области, предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории Ленинградской области, заслушивания на своих заседаниях докладов и сообщений их руководителей, затребования от них необходимых материалов и документов.

Между тем из смысла понятия «**депутатское расследование**», предлагаемого в статье 2 законопроекта, следует, что в Законодательном собрании контрольная деятельность будет осуществляться в форме депутатского расследования и специально созданной депутатской комиссией.

Полагаем, что в целях исключения неоднозначного понимания понятия «депутатское расследование» предлагаем в законопроекте четко **определить указанное понятие** с учетом взаимосвязи с другими контрольными полномочиями Законодательного собрания.

При этом следует учитывать, что исходя из концепции областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз) участие депутата работе временных комиссий, создаваемых для проведения депутатских расследований, является одной из форм депутатской деятельности.

Таким образом, предлагаемое законопроектом понятие депутатское расследование, как форма контроля Законодательного собрания, должно быть согласовано с нормами областного закона № 62-оз и установленными Регламентом Законодательного собрания формами и порядком контрольных полномочий Законодательного собрания.

Вводимое в статье 2 законопроекта понятие «должностное лицо» в части слов «с определенным кругом полномочий», «занимающие должности с установленным кругом обязанностей» является некорректным и нуждается в приведении в соответствие с уже используемой в законодательстве терминологией. В таком случае, на наш взгляд, предлагаемое законопроектом определение приобретет юридическую и смысловую корректность. Отмечаем, что в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее – Методика), употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (юридико-лингвистическая неопределенность), является коррупциогенным фактором.

Полагаем, что предлагаемые в статье 4 цели и принципы депутатского расследования нуждаются в согласовании с федеральным и областным законодательством.

Так, содержащееся в пункте 3 части 1 статьи 4 законопроекта положение о том, что целью депутатского расследования является оценка эффективности законодательства Ленинградской области, выработка необходимых мер и рекомендаций по совершенствованию механизмов правоприменения относится к предмету регулирования областного закона от 21 декабря 2010 года № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области», а положения пункта 5 части 1 статьи 4 законопроекта о выявлении и содействии устранению причин коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления относятся к предмету регулирования Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которым регулируются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

При таких обстоятельствах цели, устанавливаемые в пунктах 3 и 5 части 1 статьи 4 законопроекта, дублируют правоотношения, урегулированные указанными законами.

Пункты 4 и 6 части 1 статьи 4 законопроекта, в соответствии которыми целями депутатского расследования является: укрепление законности, принятие или содействие принятию мер по пресечению выявленных правонарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению; инициирование привлечения к установленной ответственности, нуждаются в дополнительном пояснении ввиду неясности установления их в качестве цели депутатского расследования и создает правовую неопределенность, может привести к неоднозначному истолкованию при правоприменении.

Замечания по статье 5 законопроекта «Предмет депутатского расследования».

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 законопроекта депутатскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, считаем необходимым отметить, что в соответствии со статьей 16 областного закона от 4 апреля 2016 года 2016 № 13-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» в случаях

грубого или массового нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области обладает правом на безотлагательное выступление на заседании Законодательного собрания Ленинградской области с докладом. В этой связи вероятно указанные Уполномоченным по правам человека в Ленинградской области факты могут быть предметом депутатского расследования.

В связи с этим предлагаем пункт 1 части 1 статьи 5 законопроекта конкретизировать с учетом указанного доклада Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области.

Положениями пункта 2 части 1 статьи 5 законопроекта в предмет депутатского расследования включены «факты несвоевременного приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации, законами Ленинградской области правовых актов органов государственной власти Ленинградской области».

Между тем регулирование вопросов приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации, законами Ленинградской области правовых актов органов государственной власти Ленинградской области относится к предмету регулирования областного закона от 21 декабря 2010 года № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области».

Более того в пункте 2 части 1 статьи 5 законопроекта 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 органов государственной власти Ленинградской области должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством и областными законами.

При таких обстоятельствах указанный пункт следует исключить из предмета депутатского расследования или конкретизировать.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 5 законопроекта депутатскому расследованию подлежат обстоятельства, связанные с возникновением и негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В целях соблюдения компетенции Законодательного собрания предлагаем в пункте 3 части 1 статьи 5 уточнить, что депутатскому расследованию подлежат обстоятельства, связанные с возникновением и негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Ленинградской области.

Хотелось бы обратить внимание, что пункты 4 и 5 части 1 статьи 5 законопроекта, устанавливающие в качестве предмета депутатского расследования: исполнение бюджета Ленинградской области, исполнение бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также соблюдение установленного порядка 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.

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, пункты 4 и 5 части 1 статьи 5 законопроекта следует исключить из предмета депутатского расследования как не относящиеся к компетенции Законодательного собрания.

Более того, из буквального смысла статьи 5 законопроекта 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.

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, а также должен соответствовать полномочиям Законодательного собрания.**

Часть 3 статьи 5 законопроекта о приостановлении депутатского расследования носит декларативный характер, так как неясны срок, порядок, а также правовые последствия такого приостановления.

Часть 3 статьи 9 законопроекта, которой предусматривается возобновление депутатского расследования после устранения обстоятельств, послуживших для его приостановления, не содержит процедуры возобновления депутатского расследования и в связи с этим не может быть реализована при правоприменении. Предлагаем в законопроекте предусмотреть процедуру возобновления депутатского расследования или исключить часть 3 из статьи 9 законопроекта.

Представляется, что статья 6 законопроекта «Орган Законодательного собрания Ленинградской области, уполномоченный проводить депутатское расследование» является излишней, поскольку в статье 1 законопроекта определено, что депутатское расследование осуществляется специально созданной депутатской комиссией. В связи с этим статью 6 законопроекта следует исключить.

В соответствии с практикой работы Законодательного собрания предлагаем в статье 8 законопроекта предусмотреть, что рассмотрение инициативы группы депутатов 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) на предмет обоснованности проведения депутатского расследования и процедуре внесения.

Отмечаем, что из положения части 2 статьи 8 законопроекта не ясно, в каком порядке инициативная группа депутатов (численностью не менее пяти человек) будет формировать персональный состав комиссии для включения в проект постановления Законодательного собрания о проведении депутатского расследования.

Предлагаем включить в законопроект положение, предусматривающее, что предложения по формированию персонального состава комиссии вносит на утверждение Законодательного собрания постоянная комиссия Законодательного собрания, которая будет предварительно рассматривать инициативу группы депутатов о проведении депутатского расследования.

Положения частей 11, 12 статьи 16 законопроекта, пункта 6 части 1 статьи 17 законопроекта, предусматривающие публичность деятельности комиссии до завершения депутатского расследования, не согласуются со статьей 22 законопроекта. В соответствии со статьей 22 законопроекта

предусматривается неразглашение информации, полученной в ходе депутатского расследования, членами комиссии и более того указанные лица, не вправе высказывать свое мнение о ходе и обстоятельствах депутатского расследования в средствах массовой информации до завершения депутатского расследования.

Пункт 3 части 1 статьи 17 законопроекта о праве комиссии принимать решения о привлечении к работе комиссии специалистов-экспертов не соответствует Федеральному закону от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в виду отсутствия конкурсных процедур на предоставление государственных услуг.

В части 3 статьи 19 законопроекта устанавливается ответственность должностных лиц за отказ от предоставления комиссии необходимой информации, за уклонение от такого предоставления, за предоставление заведомо неполной либо заведомо ложной информации, отказа от дачи объяснений и т.д.

Между тем положения части 3 статьи 19 законопроекта, не указывают, каким именно законодательством предусмотрена ответственность за отказ от предоставления комиссии необходимой информации, за уклонение от такого предоставления, либо за предоставление заведомо неполной либо заведомо ложной информации и т.д.

Такое несоответствие положений указанной нормы общеустановленному принципу правовой определенности позволяет сделать вывод о наличии коррупционного фактора (подпункт «а» пункта 3 Методики)

В статье 21 законопроекта установлено, что финансирование деятельности комиссии осуществляется за счет средств, предусмотренных в смете расходов Законодательного собрания на соответствующий финансовый год. Между тем в финансово-экономическом обосновании к законопроекту отсутствует расчет объема расходов, необходимых для реализации указанных положений законопроекта. Кроме того, считаем, что часть 2 статье 21 законопроекта, устанавливающая формы оплаты для лиц, участвующих в депутатском расследовании, является излишней.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 5 Регламента работа временных комиссий является формой аналитической, рекомендательной и контрольной работы, а основной формой работы Законодательного собрания по реализации полномочий Ленинградской области являются заседания Законодательного собрания.

В связи с этим полагаем, что часть 1 статьи 23 законопроекта, которой предусмотрено, что при завершении работы комиссия утверждает мотивированное заключение по итогам проведения депутатского расследования, не согласуется с Регламентом Законодательного собрания, кроме того комиссия не может принимать решения в форме правовых актов, что снижет значимость утверждаемого заключения.

Предлагаем в соответствии с компетенцией заседания Законодательного собрания в части 1 статьи 23 законопроекта установить, что по результатам депутатского расследования комиссия принимает мотивированное заключение, которое рассматривается и утверждается на заседании Законодательного собрания в форме постановления Законодательного собрания.

Кроме того, в законопроекте имеются правовые пробелы, требующие урегулирования, но не получившие своего отражения в законопроекте. В качестве примера можно привести следующее.

В части 4 статьи 24 законопроекта предусмотрена ответственность должностных лиц за выявленные в ходе проведения депутатского расследования нарушения Устава Ленинградской области, законов Ленинградской области, которая, по мнению инициаторов, устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области.

Между тем, в прилагаемых к законопроекту документах не указано о необходимости принятия законов Ленинградской области, устанавливающих ответственность должностных лиц за выявленные в ходе проведения депутатского расследования нарушения Устава Ленинградской области, законов Ленинградской области.

Полагаем, что отсутствие четких правовых последствий депутатского расследования в отношении должностных лиц, а также неопределенность в части, касающейся соотношения правовых механизмов депутатского расследования и иных правовых механизмов выявления фактов совершения такими лицами противоправных действий могут создать условия для необоснованного вмешательства в деятельность должностных лиц исполнительной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления, а также организаций, осуществляющих деятельность на территории Ленинградской области.

Также в статье 25 законопроекта предусмотрена ответственность лиц, привлекаемых к депутатскому расследованию за воспрепятствование проведению депутатского расследования. Вместе с тем, не ясно, каким именно законодательством Российской Федерации и Ленинградской области установлена такая ответственность, не определена процедура привлечения к такой ответственности, что является коррупциогенным фактором (отсутствие административных процедур подпункт «ж» пункта 3 Методики)

С учетом изложенного, по нашему мнению, предмет депутатского расследования нуждается в дополнительном обсуждении, в целом законопроект требует доработки с учетом указанных замечаний.

Отмечаем, что законопроект является альтернативным по отношению к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области», внесенному депутатом О.П. Зеваковым, 14 мая 2018 года № 2443-1/18-22-0, и предусматривающим регулирование депутатского расследования

Законодательным собранием Ленинградской области как формы депутатской деятельности.

Инициаторами представленного законопроекта предлагается урегулировать правоотношения, связанные с депутатским расследованием Законодательного собрания Ленинградской области, отдельным областным законом. Полагаем, что вопрос правового регулирования указанных правоотношений в отдельном областном законе «О депутатском расследовании Законодательным собранием Ленинградской области» или путем внесения изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» относится к вопросу целесообразности.

Учитывая, что концепция представленного законопроекта и концепция проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» совпадают, взаимосвязаны и направлены на регулирование вопросов депутатского расследования.

Представляется целесообразным в рассматриваемом 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 проекте областного закона «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области».

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин