

**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311
Тел.: (812) 611-46-56, факс: (812) 271-56-27

14.03.19 № 8-1593/2019-0-1

На № _____ от _____

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М.Бибенину

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

15 MAR 2019

№ 682-1119-22-05

Заключение

Рассмотрев в соответствии со ст. 31 Устава Ленинградской области проект областного закона «О контрольных полномочиях Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – проект), внесенный депутатом Законодательного собрания Ленинградской области В.В. Малыком, сообщая следующее.

Федеральным законом, определяющим общие принципы организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, является Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Федеральным законом предусмотрена возможность осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ (ч.4 ст.5 Федерального закона).

Вместе с тем, ст.3 проекта, относящая к субъектам контроля постоянные комиссии Законодательного собрания Ленинградской области (далее-ЗС ЛО), депутатов ЗС ЛО, не соотносится с наименованием проекта и противоречит вышеуказанной федеральной норме права, которыми предусмотрено осуществление контрольных полномочий непосредственно законодательным (представительным) органом Ленинградской области – ЗС ЛО.

Преамбула проекта, предусматривающая осуществление контрольных полномочий ЗС ЛО постоянными комиссиями, также требует корректировки и соотнесения с содержанием ст.3 проекта в части количества субъектов контроля.

Как следует из содержания ч.4 ст.5 Федерального закона пределы и формы контроля законодательного (представительного) органа субъекта РФ должны быть установлены уставом субъекта РФ, законами субъекта РФ.

Между тем, проект не раскрывает предмет контрольной деятельности ЗС ЛО, несмотря на наименование проекта. Также проект не содержит исчерпывающего перечня форм осуществления контрольной деятельности ЗС ЛО (ст. 4, ст.7 проекта).

Кроме того, открытый перечень форм осуществления контрольной деятельности ЗС ЛО подлежит уточнению по следующим основаниям.

Ряд полномочий депутатов, отнесенных областным законом от 24.04.2007 № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее - областной закон № 62-оз) к формам осуществления депутатской деятельности (направление депутатских запросов, обращений депутатов, проведение депутатских расследований) проектом отнесены к формам контрольной деятельности ЗС ЛО. Такое противоречие в нормативных актах, между нормами является нормативной коллизией (п.3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

Определение проведения депутатских слушаний, конференций, «круглых столов», семинаров, а также «правительственных часов» на заседаниях ЗС ЛО, приглашения должностных лиц на заседания постоянных комиссий как формы контрольной деятельности ЗС ЛО (п.4, 6, 12 ст. 4 проекта) также не согласуются со ст. 30 Устава Ленинградской области, ст. 1 областного закона № 62-оз. Положениями Устава Ленинградской области, областного закона № 62-оз участие депутатов в заседаниях органов исполнительной власти Ленинградской области и участие в заседаниях ЗС ЛО руководителей органов исполнительной власти области отнесено к основам взаимодействия данных органов власти.

Не отвечает требованиям определенности положения, устанавливающие формы осуществления контрольной деятельности, предусмотренные п.2 ст.4 проекта закона, поскольку не конкретизированы мероприятия по осуществлению контроля в сфере бюджетных правоотношений. Важно отметить, что ст.153 Бюджетного кодекса РФ, ст. 9 областного закона Ленинградской области от 26.09.2002 № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» раскрывают бюджетные полномочия ЗС ЛО. При этом Контрольно-счетная палата Ленинградской области как органа внешнего государственного финансового контроля Ленинградской области имеет самостоятельные бюджетные полномочия (ст.157 Бюджетного кодекса РФ).

К форме контрольной деятельности ЗС ЛО отнесена деятельность по осуществлению мониторинга правоприменения областных законов и (или) постановлений ЗС ЛО (п.8 ст.4 проекта). Обращаю внимание, что областным законом Ленинградской области от 21.12.2010 № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области» ЗС ЛО уполномочено осуществлять мониторинг областных законов при контроле за соблюдением и исполнением областных законов в порядке, установленном данным областным законом и Регламентом

ЗС ЛО. Следовательно, при формировании указанного контрольного полномочия ЗС ЛО необходимо указать, что такая деятельность осуществляется в порядке, урегулированном названным областным законом и Регламентом ЗС ЛО, либо предусмотреть корректировку содержания прилагаемого к проекту перечня законов и иных нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятия проекта.

Назначение на должность и освобождение от должности председателя, заместителей председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Ленинградской области не является формой контроля ЗС ЛО (п.9 ст. 4 проекта). Назначение и освобождение от должности вышеуказанных лиц, в органе, образованном и подотчётном ЗС ЛО, является его обязанностью (ст. 3, ст.6 Федерального закона).

Из содержания проекта следует, что основанием для реализации деятельности по представлению отчетов, перечисленных в ст.5 проекта, является наличие указания на осуществление данной деятельности в плане работы ЗС ЛО на календарный год, на основании которого проводятся плановые мероприятия по осуществлению контрольной деятельности ЗС ЛО (ст.8 проекта). Между тем федеральным законодательством на высшее должностное лицо субъекта РФ, органы власти субъекта РФ возложены полномочия по представлению таких отчетов. В этой связи ставить в зависимость реализацию полномочия по представлению отчетов от выполнения контрольной деятельности законодательного (представительного) органа субъекта РФ (заслушивание (рассмотрение) отчетов) (п.3 ст.4 проекта), неправомерно, поскольку нарушается один из принципов деятельности органов государственной власти субъекта РФ - самостоятельное осуществление принадлежащих им полномочий (ст.1 Федерального закона).

В дополнение отмечаю, что в ст.5 проекта предусмотренный перечень отчетов, докладов и информации, конкретизирующий форму контрольной деятельности, не является исчерпывающим, что противоречит требованиям ч.4 ст.5 Федерального закона.

Федеральным законом установлен принцип разделения государственной власти на законодательную и исполнительную власть. Органы государственной власти субъекта РФ самостоятельно осуществляют принадлежащие им полномочия. Деятельность Правительства Ленинградской области, органов исполнительной власти Ленинградской области контролируется Губернатором Ленинградской области (ст. 20 Устава Ленинградской области). Соответственно, контрольная деятельность ЗС ЛО в части осуществления контроля за соблюдением Правительством Ленинградской области, органами исполнительной власти Ленинградской области сроков разработки и принятия в пределах их компетенции правовых актов Ленинградской области противоречит Федеральному закону, Уставу Ленинградской области (ст.6 проекта).

Статья 8 проекта предполагает включать в план работы ЗС ЛО мероприятия по контролю. Сроки и должностные лица, участвующие в мероприятиях по контролю, подлежат согласованию с Правительством

Ленинградской области. Вместе с тем выполнение контрольных полномочий представительного органа предполагает самостоятельное их осуществление. Кроме того, проект не определяет механизм согласования указанной информации с Правительством Ленинградской области. При этом в предложениях о разработке нормативных правовых актах, принятие которых необходимо для реализации проекта, отсутствует указание на необходимость принятия правового акта, регулирующего соответствующие правоотношения.

Также проектом не определены основания и процедура включения в план работы ЗС ЛО предложений о включении контрольных мероприятий в данный план. Следует отметить, что проект не определяет порядок проведения внеплановых мероприятий, несмотря на то, что в ч. 5 ст.8 проекта указано иное.

Дополнительно отмечаю, что ст.8 проекта предоставляет право постоянным комиссиям обращаться с предложениями о включении в план работы ЗС ЛО мероприятия по контролю. В свою очередь ст.3 проекта к субъектам контроля относит не только постоянные комиссии, но и других субъектов права, что свидетельствует о внутреннем противоречии структурных единиц проекта, т.е. о нарушении правил юридической техники.

Часть 5 ст.8 проекта противоречит ч.1 ст.9 проекта относительно определения правового акта, утверждающего порядок проведения внеплановых мероприятий по осуществлению контроля.

Согласно ст.10 проекта результаты осуществления контроля могут утверждаться постановлением ЗС ЛО. Применение формулировки «могут» подразумевает вариативность действий субъекта контроля при оформлении результата контрольных мероприятий, что не исключает возможность принятия произвольных решений. В этой связи для исключения правовой неопределенности в содержании нормы права необходимо определить случаи оформления результатов контрольных мероприятий постановлениями ЗС ЛО и случаи оформления иными документами.

Из содержания п.3 ч.2 ст.10 проекта следует, что органы местного самоуправления, объединения граждан, общественные и иные организации любой формы собственности, расположенные на территории Ленинградской области, могут являться объектом проверки. Вместе с тем, в силу требований Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», осуществление контрольных полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом (ст.6, ст.77). Деятельность по контролю за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке органам местного самоуправления, отнесена к компетенции соответствующих органов исполнительной власти субъекта РФ. Возможность осуществления проверок законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ органов местного самоуправления федеральным законодательством не предусмотрена.

Проведение проверок в отношении объединений граждан, общественных и иных организаций любой формы собственности, расположенных на

территории Ленинградской области и возложение на них обязательных для исполнения требований, не соответствует положениям ст.55 Конституции РФ, ст.1 Гражданского кодекса РФ. Применительно к надзору и контролю за деятельностью общественных объединений отмечаю, что ст.38 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» определены субъекты контроля, к которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не отнесен, и урегулированы случаи осуществления надзора и контроля.

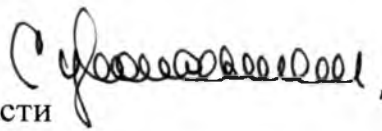

Полагаю необходимым определить критерии признания деятельности должностных лиц неудовлетворительной (п.4. ч.2 ст. 10 проекта), отсутствие таких критериев является факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, что свидетельствует о наличии в норме права коррупциогенного фактора.

В настоящее время в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации создана рабочая группа по разработке проекта федерального закона о парламентском контроле в субъектах РФ.

С учетом изложенного считаю принятие проекта в представленной редакции нецелесообразным.

Губернатор

Ленинградской области

 ,  А.Ю. Дрозденко