



Прокуратура
Российской Федерации
**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Торжковская ул., д. 4,
Санкт-Петербург, 197342

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и муниципальной
службе

Радкевичу В.М. Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

25 03.2019 № 22-16-2019

На № _____ от _____

28 MAR 2019

№ 973-1/19-22-0-7

Уважаемый Владимир Михайлович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О погребении и похоронном деле в Ленинградской области», внесенного депутатами Петровым О.А., Илларионовой Р.А., Кузьминым Н.А. (далее - Проект).

Проект не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства по следующим основаниям.

Согласно преамбуле Проекта, областной закон определяет основы организации похоронного дела в Ленинградской области, полномочия исполнительных органов государственной власти Ленинградской области и местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.

Между тем, основы организации похоронного дела в Российской Федерации, как самостоятельного вида деятельности, определены Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Федеральный закон № 8-ФЗ) и, как следствие, не могут быть урегулированы законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктами «б», «з» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации сфера погребения и похоронного дела находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

При этом полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, в том числе по предметам ведения субъектов Российской Федерации, в также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации четко определены в ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, в данном случае

могут быть урегулированы лишь права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в границах полномочий субъекта Российской Федерации.

Определение в Проекта полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области является прямым вмешательством в компетенцию последних.

В силу положений Федерального закона № 8-ФЗ основные полномочия в сфере погребения и похоронного дела делегированы на уровень местного самоуправления и лишь некоторые вопросы отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также Федеральным законом № 8-ФЗ прямо предписано органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации: оказание содействия при исполнении волеизъявления умершего в случае его смерти в ином населенном пункте или на территории иностранного государства (ч. 3 ст. 7), внесение предложения по созданию Федерального мемориального кладбища (п. 1 ч. 1 ст. 15), принятие решений о создании других мест погребения (ч. 2 ст. 15), определение порядка деятельности воинских кладбищ и военных мемориальных кладбищ (ч. 2 ст. 20), а также решение вопроса о создании попечительского (наблюдательного) совета по решению вопросов похоронного дела (ст. 27).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется на основании принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица. При этом Уставом Ленинградской области, областным законом от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» исполнительные органы власти Ленинградской области в рамках предоставленных полномочий наделены правом самостоятельного правового регулирования.

Вопрос о разграничении полномочий между органами государственной власти на уровне субъекта Российской Федерации возможно рассматривать лишь применительно к двум полномочиям, предписанным последним Федеральным законом № 8-ФЗ.

Так, по смыслу ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 8-ФЗ предусматривается согласование органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоимости услуг по погребению (в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности, в связи с материнством на день смерти, не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности), которая

определяется органом местного самоуправления. При этом в этой связи отмечаю, что в настоящее время в Ленинградской области принят и действует соответствующий нормативный правовой акт - Положение о порядке выплаты социального пособия и возмещения стоимости услуг на погребение умерших граждан отдельных категорий, утвержденный постановлением Правительства Ленинградской области от 25.11.2004 № 279.

Также, согласно ст. 21 Федерального закона № 8-ФЗ законодательством субъекта Российской Федерации могут быть регламентированы вопросы предоставления земельных участков на общественных кладбищах для создания семейных (родовых) захоронений.

В Проекте, в основном, воспроизводятся нормы федерального законодательства, в том числе Федерального закона № 8, с применением иных понятий и терминов (к примеру, «одиночное место захоронения», «родственные захоронения», «трупохранилище»), при этом, зачастую, изменен смысл и содержание правового регулирования федерального уровня, что влечет за собой неопределенность в применении, приводит к недопустимому нарушению федеральных полномочий, поскольку Федеральный закон № 8 имеет на всей территории Российской Федерации прямое действие, применяется непосредственно и не нуждается в дополнительном введении законом субъекта.

В частности, старыми военными и ранее неизвестными захоронениями в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ считаются захоронения погибших в боевых действиях, проходивших на территории Российской Федерации, а также захоронения жертв массовых репрессий. Статьей 28 Проекта данное понятие необоснованно сведено к захоронениям погибших в боевых действиях, происходивших на территории Ленинградской области в период 1939-1944 годов.

Согласно положениям ст. 25 Федерального закона № 8-ФЗ организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Вместе с тем, ст. 13 Проекта данная функция в отсутствие достаточных к тому оснований отнесена к полномочиям специализированных муниципальных служб органов местного самоуправления Ленинградской области.

Статьей 15 Проекта императивно предписывается создание попечительского (наблюдательного) совета по вопросам похоронного дела при Правительстве Ленинградской области и органах местного самоуправления, в то время как положениями ст. 27 Федерального закона № 8-ФЗ данное полномочие предусмотрено как право указанных органов. Более того, в части 2 статьи 15 Проекта относительно местного самоуправления говорится, что такие советы создаются именно при администрации муниципальных районов, что свидетельствует о незаконном вмешательстве в организацию местного самоуправления.

Приведенные выше недостатки Проекта не являются исчерпывающими, таковые носят массовый характер, в связи с чем проект нуждается в существенной доработке.

Более того, указанные выше недостатки Проекта, помимо прочего, расцениваются как коррупциогенный фактор, предусмотренный «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 органов государственной власти.

Несоответствие нормативного акта федеральному законодательству не может обеспечивать его эффективность и иметь необходимое регулирующее воздействие.

Прошу учесть изложенное при рассмотрении Проекта

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции

 Н.Ф. Зайцева