



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85
E-mail: mail@lenoblzaks.ru

04.04.2019 № 872-1/19-22-0-7

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

В.М. Радкевичу

**Заключение
на проект областного закона «О погребении и похоронном деле в
Ленинградской области»**

**вносят
депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
Ю.М. Голиков, М.В. Коломыцев
(первое чтение)**

Рассмотрев проект областного закона «О погребении и похоронном деле в Ленинградской области», правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается определить полномочия органов государственной власти Ленинградской области (Законодательного собрания Ленинградской области, Правительства Ленинградской области, органов исполнительной власти Ленинградской области) в области погребения и похоронного дела, установить единый порядок учета кладбищ, специализированных служб по вопросам похоронного дела и ритуальных организаций, определить порядок предоставления земельного участка под семейное (родовое) захоронение, создать при Правительстве Ленинградской области попечительский (наблюдательный) совет по вопросам похоронного дела, одновременно установить порядок его формирования и полномочия.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в определенной части не противоречит действующему законодательству, однако реализация законопроекта в виде областного закона относится к вопросу целесообразности, так как в пункте 3 статьи 25 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) указан единственный случай принятия именно

закона субъекта Российской Федерации – это перераспределение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области погребения и похоронного дела, что не является предметом правового регулирования законопроекта.

В других случаях, Федеральный закон № 8-ФЗ предписывает регулирование общественных отношений в области погребения и похоронного дела **законодательством** субъекта Российской Федерации, которое согласно части 1 статьи 2 Устава Ленинградской области составляют не только областные законы, но постановления Губернатора Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, Правительства Ленинградской области, а также приказы отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ленинградской области.

Например, общественные отношения, связанные с установлением порядка учета перечня кладбищ и специализированных служб по вопросам похоронного дела (статья 6 законопроекта), предоставлением участков земли под семейные (родовые) захоронения (статья 7 законопроекта), с созданием попечительского (наблюдательного) совета по вопросам похоронного дела (статья 8 законопроекта), могут быть урегулированы правовыми актами органов исполнительной власти Ленинградской области.

Из изложенного следует, что правовое регулирование общественных отношений рассматриваемой категории возможно не только областным законом, но и правовыми актами Ленинградской области, не обладающими статусом закона.

Кроме того к законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Статьей 2 законопроекта предлагается к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнести принятие областных законов **и иных правовых актов** в области погребения и похоронного дела, осуществление контроля за их **исполнением**.

Законодательство о погребении и похоронном деле находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, статья 2 Федерального закона № 8-ФЗ).

Законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Ленинградской области реализуется Законодательным собранием Ленинградской области только **областными законами** (пункт 1 части 1, часть 2 статьи 29 Устава Ленинградской области).

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 29 Устава Ленинградской области Законодательное собрание Ленинградской области осуществляет контроль за **соблюдением** и исполнением областных законов.

Таким образом, к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области в области погребения и похоронного дела относится принятие областных законов, а также осуществление контроля не только за их

исполнением, но и соблюдением, в связи с чем статью 1 законопроекта необходимо привести в соответствие с положениями Устава Ленинградской области.

2. Пунктом 4 статьи 3 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области предлагается отнести полномочие по внесению совместно с Правительством Российской Федерации предложения по созданию Федерального военного мемориального кладбища на территории Ленинградской области. Тем самым, законопроектом предлагается регулировать компетенцию не только органа исполнительной власти Ленинградской области, но и федерального органа исполнительной власти, при этом соответствующими полномочиями в этой области субъект Российской Федерации не наделен и не обладает, в связи с чем реализация пункта 4 статьи 3 законопроекта может привести к принятию нормативного правового акта за пределами компетенции Ленинградской области.

Такой фактор, в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, является коррупциогенным и его наличие в проектах нормативных правовых актах Ленинградской области, не допускается (часть 3 статьи 2 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области»).

Кроме того, подпунктом 1 пункта 1 статьи 15 Федерального закона № 8-ФЗ предусмотрено внесение предложения о создании Федерального военного мемориального кладбища непосредственно Правительством Российской Федерации совместно с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого предлагается размещение мест погребения, а не наоборот, как это предложено законопроектом, что также свидетельствует о несоответствии пункта 4 статьи 3 законопроекта федеральному законодательству.

Таким образом, пункт 4 статьи 3 законопроекта не соответствует подпункту 1 пункта 1 статьи 15 Федерального закона № 8-ФЗ, является коррупциогенным фактором и должен быть исключен из текста законопроекта.

3. Органы исполнительной власти Ленинградской области пунктом 4 статьи 4 законопроекта наделяются полномочием по выплате пособия на погребение, предусмотренного частью 4 статьи 14 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», членам семей или лицам, взявшим на себя организацию похорон граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также умерших граждан из числа инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 года № 136 утверждены, в том числе правила предоставления пособия на погребение членам семей или лицам, взявшим на себя организацию похорон граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также умерших граждан из числа инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы (далее – Правила).

Пунктом 2 Правил определен уполномоченный орган, в который получатель пособия подает заявление на получение пособия, при этом в соответствии с пунктом 5 Правил порядок выплаты такого пособия устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Во исполнение правового акта Правительства Российской Федерации приказом Комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 10 августа 2015 года № 10 утвержден административный регламент предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по назначению пособия на погребение членам семей или лицам, взявшим на себя организацию похорон граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также умерших граждан из числа инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы (Приложение 14 к приказу).

Таким образом, отношения, связанные с предоставлением выплаты пособия на погребение рассматриваемой категории граждан в настоящее время урегулированы федеральным правовым актом и принятым в соответствии с ним правовым актом органа исполнительной власти Ленинградской области, исходя из этого видится излишним наделение областным законом таким полномочием органов исполнительной власти Ленинградской области, в связи с чем пункт 4 статьи 4 законопроекта целесообразно исключить из текста законопроекта.

4. Пунктом 6 статьи 4 законопроекта предлагается к полномочиям органов исполнительной власти Ленинградской области отнести полномочие по предоставлению компенсационной выплаты на погребение умершего Почетного гражданина Ленинградской области.

Абзацем 6 статьи 11 областного закона от 20 марта 2009 года № 21-оз «О звании «Почетный гражданин Ленинградской области» предусмотрено, что порядок предоставления средств областного бюджета Ленинградской области на погребение умершего Почетного гражданина Ленинградской области определяется Правительством Ленинградской области.

Пунктом 2 Постановления Правительства Ленинградской области от 7 марта 2012 года № 70 «Об утверждении Положения о порядке предоставления средств областного бюджета Ленинградской области на погребение умершего Почетного гражданина Ленинградской области» **уполномоченным по предоставлению компенсационной выплаты на погребение умершего**

Почетного гражданина Ленинградской области **определено Ленинградское областное государственное казенное учреждение «Центр социальной защиты населения»**, которое в соответствии с пунктом 1.3 Устава, утвержденного распоряжением Комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 19 июня 2018 года № 320, **является некоммерческой организацией и не является при этом органом исполнительной власти Ленинградской области.**

Учитывая, что законодательством Ленинградской области уже определен уполномоченный орган по предоставлению компенсационной выплаты на погребение умершего Почетного гражданина Ленинградской области, при этом пункт 6 статьи 4 законопроекта фактически вводит новое правовое регулирование таких общественных отношений, **изменяя при этом уполномоченный орган по предоставлению компенсационной выплаты**, в связи с чем указанную структурную единицу целесообразно исключить из текста законопроекта.

5. В пункте 7 статьи 3, в пунктах 8 и 9 статьи 4, в наименовании и пункте 1 статьи 6 законопроекта используется словосочетание «ритуальные организации», которое можно рассматривать как понятие, при этом ни в федеральном законодательстве, ни в областных законах и непосредственно в законопроекте такое понятие не определено.

Согласно пункту 8 части 2 статьи 2 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» не допускается использование в правовых актах Ленинградской области терминов, понятий или сокращений, не определенных в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в самом правовом акте Ленинградской области.

Таким образом, словосочетание «ритуальная организация» необходимо исключить из текста законопроекта либо дополнить структурной единицей, в которой раскрывается такое понятие.

6. Пунктом 1 статьи 8 законопроекта предлагается создать при Правительстве Ленинградской области попечительский (наблюдательный) совет по вопросам похоронного дела для осуществления общественного контроля за деятельностью в области похоронного дела. Из текста правовой нормы следует, что она носит императивный характер, то есть накладывает на Правительство Ленинградской области обязанность по созданию такого совета.

Согласно статье 27 Федерального закона № 8-ФЗ попечительский (наблюдательный) совет **может** создаваться. Из этого следует, что попечительский (наблюдательный) совет может как создаваться, так и не создаваться.

Таким образом, в пункте 1 статьи 8 законопроекта слово «создается» необходимо заменить словами «может создаваться», иначе структурная единица законопроекта будет противоречить статье 27 Федерального закона № 8-ФЗ, что в правовых актах Ленинградской области недопустимо.

Кроме того, текст законопроекта нуждается в редакторской правке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют рассмотрению Законодательным собранием Ленинградской области законопроекта в первом чтении.

Вместе с тем, отмечаем, что группой депутатов Законодательного собрания Ленинградской области внесен проект областного закона «О погребении и похоронном деле в Ленинградской области» (вх. № 973-1/19-22-О от 25 февраля 2019 года), который является альтернативным по отношению к законопроекту.

Статьей 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области предусмотрено, что в случае если в Законодательное собрание Ленинградской области внесены альтернативные проекты областных законов до рассмотрения в первом чтении законопроекта, такие проекты областных законов рассматривается Законодательным собранием Ленинградской области в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным ранее.

Учитывая это, законопроект рассматривается Законодательным собранием Ленинградской области в первом чтении одновременно с проектом областного закона, внесенным группой депутатов Законодательного собрания Ленинградской области.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой выявлен коррупциогенный фактор, указанный в пункте 2 настоящего заключения.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин