



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

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

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

А.В. Русских

08.09.2025 № 5544-1/25-06-0-2

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона «О наделении органов местного самоуправления
Ленинградской области отдельным государственным полномочием
Ленинградской области по осуществлению регионального государственного
контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих
напитков (в том числе энергетических) на территории Ленинградской
области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О наделении органов местного самоуправления Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечаем, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит федеральному законодательству.

Законопроектом предусматривается наделение органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципального округа и городского округа Ленинградской области (далее – органы местного самоуправления) отдельным государственным полномочием Ленинградской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) на территории Ленинградской области (далее – государственное полномочие).

Обращаем внимание, что согласно части 5 статьи 34 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) положения законов субъекта Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вступают в силу с начала очередного финансового года, при этом указанные законы субъекта Российской Федерации должны быть приняты не позднее чем за два месяца до его начала.

В соответствии с частью 8 указанной статьи при внесении проекта закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в законодательный орган субъекта Российской Федерации субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должно быть представлено заключение совета муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации по указанному проекту закона субъекта Российской Федерации.

В целях соблюдения указанного требования федерального законодательства с законопроектом представлено заключение Совета муниципальных образований Ленинградской области, в котором отражены имеющиеся замечания к законопроекту, в том числе касающиеся механизма реализации государственного полномочия, и предложено рассмотреть вопрос о возможности осуществления указанного государственного контроля (надзора) на региональном уровне.

Согласно статье 5 Федерального закона от 8 августа 2024 года № 304-ФЗ «О запрете продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) несовершеннолетним и о внесении изменения в статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» региональный государственный контроль (надзор) за соблюдением запретов и ограничений, установленных статьями 2 – 4 названного федерального закона, осуществляется исполнительным органом субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических). Организация и осуществление указанного регионального государственного контроля регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) утверждается высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем на момент подготовки настоящего заключения в справочных правовых системах отсутствует утвержденное Правительством Ленинградской области положение о региональном государственном контроле (надзоре) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических).

В отсутствие указанного положения возникает неопределенность порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора), государственное полномочие по осуществлению которого законопроектом передается органам местного самоуправления, что может повлечь неопределенность механизма реализации передаваемого государственного полномочия.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

Статьей 2 законопроекта, согласно которой органы местного самоуправления наделяются отдельным государственным полномочием, дублируются положения статьи 1 законопроекта, определяющей предмет его правового регулирования. Поскольку статья 2 законопроекта содержит излишнее регулирование, предлагаем ее исключить.

В законопроекте в части слов «материальные средства» имеется терминологическая несогласованность с положениями федерального законодательства, регулирующими порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в которых используется термин «материальные ресурсы».

Пунктом 7 части 2 статьи 4 законопроекта предусмотрена обязанность органов местного самоуправления предоставлять уполномоченному органу необходимую информацию об использовании выделенных для осуществления государственного полномочия финансовых и материальных средств. В подпункте «в» пункта 2 части 2 статьи 5 законопроекта закреплена обязанность органов государственной власти Ленинградской области предоставлять финансовые средства для осуществления государственного полномочия посредством обеспечения передачи органам местного самоуправления материальных средств, необходимых для осуществления передаваемого государственного полномочия.

Вместе с тем в части 4 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, части 6 статьи 52 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) под имуществом понимаются финансовые средства и материальные ресурсы. Согласно указанным федеральным нормам финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Кроме того, указанные положения законопроекта, предусматривающие обязанность органов государственной власти Ленинградской области предоставлять финансовые средства посредством обеспечения передачи органам местного самоуправления материальных средств и обязанность органов местного самоуправления предоставлять уполномоченному органу необходимую информацию об использовании выделенных финансовых и материальных средств, применительно к материальным средствам, полагаем, не согласуются с частью 7 статьи 6 законопроекта, согласно которой имущество для осуществления государственного полномочия органам местного самоуправления не передается.

Согласно пункту 4 части 6 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, пункту 4 части 7 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать перечень подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества, необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня.

Законопроектом не предусматривается передача имущества органам местного самоуправления для осуществления государственного полномочия. При этом в части 9 статьи 6 законопроекта закрепляется положение, согласно которому в случае наличия потребности у органов местного самоуправления в материальных средствах для осуществления государственного полномочия перечень таких материальных средств определяется соответствующим отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области на основании предложений органов местного самоуправления и передается органам местного самоуправления в порядке, установленном областным законом от 3 июня 1998 года № 12-оз «О порядке передачи материальных средств органам местного самоуправления для осуществления отдельных полномочий Ленинградской области».

Вместе с тем указанные положения законопроекта также нуждаются в доработке в целях обеспечения согласованности с вышеназванными положениями федерального законодательства.

Согласно части 9 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ и части 10 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ органы государственной власти в соответствии с федеральным законом осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленного на эти цели имущества. Таким образом, осуществление указанного контроля является не правом, а обязанностью органов государственной власти.

Вместе с тем законопроектом осуществление контроля за осуществлением органами местного самоуправления государственного полномочия, а также за целевым использованием предоставленных на эти

цели бюджетных средств определено как право, а не обязанность органов государственной власти Ленинградской области (пункт 3 части 1 статьи 5).

Частью 6 статьи 6 законопроекта предусмотрено, что в случае использования финансовых средств, переданных для осуществления государственного полномочия, не по целевому назначению взыскание указанных средств осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Предлагаем исключить рассматриваемую норму, поскольку указанный вопрос регулируется федеральным законодательством.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 9 законопроекта основанием для принятия областного закона о прекращении осуществления органами местного самоуправления государственного полномочия является изменение законодательства Российской Федерации, послужившего основанием для наделения органов местного самоуправления государственным полномочием.

Вместе с тем не любое изменение федерального законодательства, послужившего основанием для наделения органов местного самоуправления государственным полномочием, может повлечь прекращение осуществления органами местного самоуправления переданного государственного полномочия. В целях обеспечения определенности указанного основания предлагаем в пункте 1 части 2 статьи 9 законопроекта предусмотреть такое основание как изменение федерального законодательства, в соответствии с которым субъекты Российской Федерации утрачивают соответствующее государственное полномочие либо полномочие по наделению им органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 9 законопроекта выявление фактов нарушений органами местного самоуправления требований областного закона, в том числе нецелевого расходования бюджетных средств, предоставленных из областного бюджета Ленинградской области, является основанием для принятия областного закона о прекращении осуществления органами местного самоуправления государственного полномочия.

Вместе с тем в соответствии с частью 10 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, частью 11 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий соответствующие полномочия могут быть изъяты в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 33-ФЗ. Согласно статье 35 Федерального закона № 33-ФЗ о порядке изъятия у органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий изъятие переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации соответственно, которые вступают в силу с начала очередного финансового года.

Таким образом, выявление нарушений требований закона по вопросам осуществления переданного государственного полномочия может являться основанием для изъятия соответствующего полномочия, а не его прекращения.

Кроме того, предусмотренное пунктом 3 части 2 статьи 9 законопроекта неосуществление или ненадлежащее осуществление органами местного самоуправления государственного полномочия также может быть расценено как нарушение требований закона по вопросам осуществления переданного государственного полномочия, которое может повлечь изъятие соответствующего полномочия.

Частью 3 статьи 9 законопроекта предусматривается обязанность органов местного самоуправления незамедлительно информировать уполномоченный орган о невозможности исполнения государственного полномочия по независящим от них причинам.

Вместе с тем невозможность осуществления органами местного самоуправления государственного полномочия по независящим от них причинам не предусматривается в качестве основания (условия) для прекращения осуществления государственного полномочия в части 2 рассматриваемой статьи, что свидетельствует об отсутствии полноты предложенного правового регулирования.

Рассматривая Методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований из областного бюджета Ленинградской области для осуществления отдельного государственного полномочия Ленинградской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) на территории Ленинградской области (далее – Методика), отмечаем следующее.

В подпункте 4 пункта 3 Методики предусматривается формула расчета норматива затрат на содержание одного сотрудника муниципального района, муниципального округа или городского округа (Н), который исчисляется путем сложения суммы денежного содержания на планируемый год по должности «специалист первой категории» в соответствии с областным законом от 25 февраля 2005 года № 12-оз «О Перечне государственных должностей Ленинградской области, денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Ленинградской области, Реестре должностей государственной гражданской службы Ленинградской области и денежном содержании государственных гражданских служащих Ленинградской области» (Д) и суммы начислений на оплату труда в соответствии с законодательством (Е).

Вместе с тем в указанном областном законе определен состав денежного содержания государственных гражданских служащих Ленинградской области. В Реестре должностей государственной гражданской службы Ленинградской области установлены размеры месячного

должностного оклада в зависимости от категории и группы должностей. При этом у специалистов первой категории могут быть разные размеры должностного оклада. Так, например, в Администрации Ленинградской области у специалиста первой категории старшей группы должностей категории «Специалисты» должностной оклад составляет 19600 рублей (реестровый шифр П.С4.1), а у такого же специалиста категории «Обеспечивающие специалисты» 16200 рублей (реестровый шифр П.О4.1).

В связи с этим требуется уточнение определения показателя «Д».

В подпункте 5 пункта 3 Методики в формуле расчета коэффициента охвата объектов контроля («к») показатель «ОК_і» (количество учтенных объектов контроля) суммируется с показателем «Ч_і» (общей численностью постоянного населения муниципального района, муниципального округа или городского округа), что вызывает неопределенность порядка расчета показателя «к».

К законопроекту имеются также иные замечания юридико-технического характера.

Наименование законопроекта после слов «органов местного самоуправления» предлагаем дополнить словами «муниципальных образований».

В статье 1 законопроекта указано неверное наименование Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Сокращение «государственное полномочие» предлагаем закрепить в статье 1 законопроекта при первом его употреблении.

В статье 1 законопроекта предмет его правового регулирования предлагаем изложить в следующей редакции: «Предметом регулирования настоящего областного закона являются отношения, возникающие в связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципального округа и городского округа Ленинградской области (далее – органы местного самоуправления) отдельным государственным полномочием Ленинградской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков (в том числе энергетических) на территории Ленинградской области (далее – государственное полномочие)».

В статье 2 законопроекта предлагаем предусмотреть его правовую основу.

С учетом положений части 4 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ и части 6 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ, предусматривающих финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий за счет субвенций из соответствующего бюджета, предлагаем в пункте 1 части 1 статьи 4 и статье 6 законопроекта после слов «финансовое обеспечение» дополнить словом «осуществления».

Пунктом 3 части 6 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, пунктом 3 части 7 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривается

предоставление субвенций местным бюджетам для осуществления соответствующих государственных полномочий. В целях обеспечения терминологической согласованности, в том числе внутренней, предлагаем в пункте 1 части 1, пункте 2 части 2 статьи 4 законопроекта, в наименовании и абзаце первом пункта 1 Методики слова «бюджетам муниципальных образований» заменить словами «местным бюджетам».

В пункте 2 части 1 статьи 4 законопроекта предлагаем слова «получение разъяснений, а также методическую помощь» заменить словами «получение консультативной и методической помощи».

С учетом положений части 4 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ и части 6 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ, предусматривающих право органов местного самоуправления дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства) для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, предлагаем пункт 3 части 1 статьи 4 законопроекта изложить в следующей редакции: «3) дополнительное использование собственного имущества (материальных ресурсов и финансовых средств) для осуществления государственного полномочия в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования Ленинградской области;».

Пункт 4 части 1 статьи 4 законопроекта предлагаем дополнить словами «в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ленинградской области».

Пункт 1 части 2 указанной статьи предлагаем изложить в следующей редакции: «1) осуществлять государственное полномочие в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ленинградской области;».

Положения пункта 3 части 2 статьи 4 законопроекта, устанавливающего обязанность органов местного самоуправления соблюдать требования бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и законодательства Ленинградской области при осуществлении государственного полномочия, фактически поглощаются пунктом 1 указанной части, предусматривающим обязанность органов местного самоуправления осуществлять государственное полномочие надлежащим образом в соответствии с настоящим областным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и Ленинградской области по вопросам осуществления государственного полномочия. В связи с этим пункт 3 предлагаем исключить из части 2 статьи 4 законопроекта с учетом предложенной в настоящем заключении редакции пункта 1.

Пункт 5 части 1 статьи 5 законопроекта предлагаем после слова «нормативных» дополнить словом «правовых», после слов «по устранению» дополнить словом «таких».

Поскольку статьей 6 законопроекта предусматривается только финансовое обеспечение осуществления органами местного самоуправления

государственного полномочия, предлагаем в наименовании указанной статьи исключить слова «и материальное».

Согласно части 4 статьи 6 законопроекта распределение субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета Ленинградской области на осуществление органами местного самоуправления государственного полномочия, утверждается областным законом об областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год и на плановый период.

В указанной норме воспроизводятся положения пункта 5 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающего утверждение распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации между муниципальными образованиями, законом о бюджете субъекта Российской Федерации по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

С учетом указанной федеральной нормы в целях уточнения предлагаем часть 4 статьи 6 законопроекта после слов «государственного полномочия,» дополнить словами «между муниципальными образованиями Ленинградской области».

Кроме того, с учетом положений части 4 статьи 6 законопроекта предлагаем исключить часть 2 статьи 6 законопроекта, согласно которой бюджетные средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления государственного полномочия, ежегодно предусматриваются в областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год и на плановый период, как избыточное регулирование.

В части 5 статьи 6 законопроекта слово «Средства» предлагаем заменить словами «Финансовые средства».

В части 8 статьи 6 законопроекта о порядке предоставления субвенций муниципальным образованиям слова «муниципальным образованиям Ленинградской области» предлагаем заменить словами «местным бюджетам» в целях терминологической согласованности с положениями пункта 6 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей предоставление в порядке, установленном высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам.

Пункт 4 части 2 статьи 8 законопроекта после слова «информации» предлагаем дополнить словом «, необходимой», пункт 5 указанной части и часть 3 рассматриваемой статьи после слова «нарушений» предлагаем дополнить словом «требований».

В пункте 4 части 2 статьи 9 законопроекта предлагаем слово «расходования» заменить словом «использования», в части 3 указанной статьи слово «исполнения» предлагаем заменить словом «осуществления».

В части 4 статьи 9 законопроекта слова «оставшиеся неиспользованными бюджетные средства возвращаются» предлагаем заменить словами «неиспользованные финансовые средства,

предоставленные органам местного самоуправления на осуществление государственного полномочия, подлежат возврату».

В части 5 указанной статьи слова «финансирование передаваемого» предлагаем заменить словами «финансового обеспечения».

С учетом пункта 6 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающего предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации субвенций местным бюджетам, предлагаем в пункте 1 Методики показатель « V_i » определить как объем субвенции, предоставляемый бюджету i -го муниципального района, муниципального округа или городского округа Ленинградской области (тыс. руб. с округлением до одного знака после запятой) из областного бюджета Ленинградской области на очередной финансовый год.

Показатель « V_i » определяется как произведение нормативной численности работников соответствующего муниципального образования (Q_i) и норматива затрат на содержание одного сотрудника соответствующего муниципального образования (H). Предлагаем в наименовании показателя « H » слово «сотрудника» заменить словом «работника» в целях обеспечения внутренней терминологической согласованности в Методике.

В законопроекте и Методике после слов «муниципальных образований» предлагаем дополнить словами «Ленинградской области».

Кроме того, в Методике нарушена нумерация пунктов (отсутствует пункт 4).

В материалах к законопроекту отсутствуют сведения о необходимости разработки постановления Правительства Ленинградской области, устанавливающего порядок, сроки представления и формы отчетности (см. часть 2 статьи 7 законопроекта), а также нормативного правового акта уполномоченного исполнительного органа Ленинградской области об утверждении методики расчета среднего времени, необходимого для проведения контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий. В Предложениях о разработке нормативных правовых актов Ленинградской области указано о необходимости разработки только постановления Правительства Ленинградской области, устанавливающего порядок предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований на осуществление государственного полномочия.

В соответствии с частью 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего разработку иных нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации проекта областного закона, либо делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются концепции соответствующих нормативных правовых актов Ленинградской области, включающие развернутые характеристики целей, задач, основные положения и

ориентировочные сроки разработки таких нормативных правовых актов Ленинградской области.

Вместе с тем концепции соответствующих нормативных правовых актов Ленинградской области, необходимых для реализации законопроекта, с законопроектом не представлены.

На основании вышеизложенного законопроект нуждается в доработке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенные факторы не выявлены.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Заместитель начальника управления –
начальник отдела правовой и антикоррупционной
экспертизы правового управления аппарата
Законодательного собрания Ленинградской области

 Н.Б. Вовк