



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

07.04.14 № 1420-1/14-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законодательству,
международным, региональным
и общественным связям

В.А. Густову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «Об общественном контроле в Ленинградской области»

Вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
А.А. Перминов, В.С. Каторгина
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона, отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем к содержанию законопроекта имеются замечания (в том числе замечания концептуального характера).

В настоящее время правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, содержатся в многочисленных нормативных правовых актах как федерального, так и регионального уровня, например: в Федеральных законах от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», областных законах от 17.03.2009 № 20-оз «Об общественной палате Ленинградской области», от 17.06.2011 № 44-оз «О противодействии коррупции в Ленинградской области», от 28.12.2009 № 109-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области», от 29.12.2012 № 110-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области», от 27.12.2013 № 104-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ленинградской области».

В связи с этим отдельные положения законопроекта должны быть соотнесены с соответствующими нормами указанных выше нормативных правовых актов.

Сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что ряд положений законопроекта находится в противоречии с действующим законодательством (как федеральным, так и областным).

1. Так, пунктом 2 статьи 3 законопроекта определен перечень субъектов общественного контроля, при этом в указанном перечне отсутствуют Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области, Уполномоченный по правам ребенка в Ленинградской области и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ленинградской области. В то же время данные должности, как указано в областных законах «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области», «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ленинградской области» «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ленинградской области», учреждены в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления и должностными лицами, в целях обеспечения защиты прав и законных интересов детей в Ленинградской области, в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных и(или) осуществляющих свою деятельность в Ленинградской области, органами государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления в Ленинградской области и должностными лицами..

2. В соответствии с пунктом 3 статьи 3 законопроекта объектом общественного контроля являются, в числе прочего, общественные объединения и иные некоммерческие организации, в то же время согласно пункту 2 статьи 3 законопроекта некоммерческие негосударственные организации рассматриваются в качестве субъектов общественного контроля.

Таким образом, в соответствии с законопроектом некоммерческие организации могут одновременно быть как субъектами общественного контроля (лицами, осуществляющими общественный контроль), так и его объектами (то есть лицами, в отношении которых такой контроль осуществляется).

Учитывая то, что в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ, вызывают сомнение

положения законопроекта, определяющие некоммерческие организации в качестве объектов общественного контроля.

3. В пункте 4 статьи 3 законопроекта дается определение понятия «общественный мониторинг», который, в соответствии со статьей 9 законопроекта, рассматривается в качестве одной из форм общественного контроля.

Вместе с тем законопроект не содержит каких-либо положений, которые регламентировали бы случаи и порядок его осуществления, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности включения данного понятия в текст законопроекта.

4. В соответствии с пунктом 5 статьи 3 законопроекта общественные слушания определяются в качестве формы общественного контроля, заключающейся в реализации прав граждан Российской Федерации на участие в процессе принятия решений органами государственной власти и органами местного самоуправления посредством проведения собраний для публичного обсуждения проектов указанных решений по вопросу их соответствия общественным интересам.

Таким образом, предметом общественных слушаний в соответствии со статьей 3 законопроекта являются **решения** органов государственной власти и местного самоуправления.

В то же время согласно части 1 статьи 45 законопроекта предметом общественных слушаний могут быть **проекты нормативных правовых актов Ленинградской области, проекты ненормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления Ленинградской области, действующие нормативные и распорядительные правовые акты Ленинградской области, иные документы и материалы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.**

Следует также отметить, что в соответствии со статьями 2, 11, 16 и 17 областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области» общественные слушания могут проводиться по вопросам социально-экономического развития Ленинградской области, деятельности органов государственной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления, проектам нормативных правовых актов Ленинградской области и муниципальных правовых актов, по вопросам реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, по актуальным вопросам общественной жизни.

Таким образом, законопроект содержит как внутренние противоречия (статьи 3 и 45), так и положения, не соотносящиеся с нормами действующего нормативного правового акта (областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области»).

Инициаторами законопроекта не обоснована необходимость проведения общественных слушаний в отношении проектов **ненормативных** правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления

Ленинградской области – актов, которые имеют индивидуальный характер и не устанавливают общеобязательных правил; кроме того, остается не вполне понятным, что понимается под **«распорядительными»** актами Ленинградской области.

Отдельно следует отметить, что правовые акты органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» именуются **«муниципальными правовыми актами»**.

5. В пункте 6 статьи 3 дается определение понятия «общественные обсуждения», согласно которому обсуждения представляют собой анализ нормативных и **распорядительных** актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также их проектов, осуществляемый субъектами общественного контроля **с участием представителей различных непосредственно заинтересованных групп**.

Правовое управление отмечает, что помимо ранее обозначенного вопроса о содержании понятия «распорядительные акты» возникает вопрос о содержании понятия «непосредственно заинтересованные группы».

6. В соответствии с пунктом 7 статьи 3 и статьей 19 законопроекта предметом общественной экспертизы могут быть проекты нормативных правовых актов Ленинградской области, проекты **ненормативных** правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления Ленинградской области, действующие нормативные правовые акты Ленинградской области и **иные документы и материалы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам**.

В связи с этим возникают вопросы, почему, например, проекты муниципальных нормативных правовых актов и действующие муниципальные правовые акты не являются предметом общественной экспертизы (в отличие от проектов ненормативных правовых актов органов местного самоуправления), зачем в принципе проводить общественную экспертизу в отношении ненормативных правовых актов, которые имеют индивидуальный характер и не устанавливают общеобязательных правил, и каковы критерии отнесения документов и материалов к сведениям, имеющим значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.

Согласно положениям статьи 22 законопроекта одним из организаторов общественной экспертизы может выступать Общественная палата Ленинградской области, при этом **порядок проведения общественной экспертизы определен статьями 26 и 29 законопроекта**.

Однако в соответствии со статьей 13 областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области» Общественная палата вправе по решению совета Общественной палаты либо в связи с обращением Губернатора Ленинградской области, Законодательного собрания Ленинградской области, прокурора Ленинградской области, представительных органов местного самоуправления Ленинградской области назначить общественную экспертизу **проектов областных законов, иных**

нормативных правовых актов Ленинградской области, проектов муниципальных правовых актов. Объектом общественной экспертизы также могут быть действия (бездействие) органов исполнительной власти **Ленинградской области, органов местного самоуправления Ленинградской области.** Как указано в статье 4 областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области» **порядок проведения общественной экспертизы** проектов областных законов, иных нормативных правовых актов Ленинградской области, проектов муниципальных правовых актов, а также действий (бездействия) органов государственной власти Ленинградской области, органов местного самоуправления и выработки соответствующих рекомендаций **определяется Регламентом Общественной палаты Ленинградской области.**

Таким образом, законопроект в указанной части не соотносится с нормами областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области», а его принятие приведет к возникновению правовой неопределенности, поскольку при проведении общественной экспертизы Общественная палата Ленинградской области вынуждена будет руководствоваться нормами двух противоречащих друг другу нормативных правовых актов.

7. Статья 13 законопроекта имеет наименование «Общественная палата Ленинградской области», однако в части третьей указанной статьи (попутно следует отметить, что, вопреки требованиям Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных в качестве Приложения 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, части данной статьи не обозначены арабскими цифрами с точкой) речь идет **об общественном совете муниципального образования.**

Таким образом, часть третья не имеет отношения к содержанию статьи 13 законопроекта и должна была быть, очевидно, включена в структуру статьи 14 законопроекта.

При этом следует отметить, что в пункте 2 статьи 3 законопроекта, содержащем перечень субъектов общественного контроля, отсутствует указание на общественный совет муниципального образования.

Согласно части первой статьи 13 законопроекта Общественная палата Ленинградской области формируется в порядке, установленном соответствующими нормативными правовыми актами. Однако порядок формирования Общественной палаты Ленинградской области определен единственным нормативным правовым актом – областным законом «Об Общественной палате Ленинградской области». Указанный областной закон в полной мере определяет правовое положение Общественной палаты Ленинградской области, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности включения статьи 13 (в предложенной инициаторами законопроекта редакции) в текст законопроекта. В качестве подтверждения данного предположения можно указать на то, что в части второй статьи 13

законопроекта фактически воспроизводится (пусть и не вполне корректно) норма, содержащаяся в статье 1 областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области».

8. В соответствии с частью 1 статьи 14 законопроекта общественные советы являются **органами** общественного контроля органов исполнительной власти, **а также иных государственных органов Ленинградской области на региональном и муниципальном уровнях**. При этом общественные советы органов **государственной** власти Ленинградской области формируются решением Общественной палаты Ленинградской области.

Правовое управление отмечает, что данная норма не соотносится с положениями пункта 2 статьи 3 законопроекта, согласно которой, во-первых, общественные советы являются **субъектами** (а не органами) общественного контроля, во-вторых, в качестве таковых субъектов выступают только общественные советы органов **исполнительной** власти Ленинградской области (а не общественные советы **иных государственных органов Ленинградской области на региональном и муниципальном уровнях** и не общественные советы органов **государственной** власти Ленинградской области).

Следует также отметить, что использование словосочетания «иные государственные органы Ленинградской области на муниципальном уровне» противоречит статье 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Согласно части 2 статьи 14 законопроекта общественные советы органов исполнительной власти Ленинградской области, **руководство деятельностью которых осуществляет Губернатор Ленинградской области**, формируются Губернатором Ленинградской области.

Однако в соответствии с частью 1 статьи 40 Устава Ленинградской области отраслевые, территориальные и иные органы исполнительной власти Ленинградской области формируются, реорганизуются и упраздняются Правительством Ленинградской области в соответствии со структурой органов исполнительной власти Ленинградской области, определенной Губернатором Ленинградской области.

При этом Губернатор Ленинградской области, как указано в статье 18 и пункте 15 статьи 20 Устава Ленинградской области, является высшим должностным лицом Ленинградской области и возглавляет Правительство Ленинградской области, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти Ленинградской области и членов Правительства Ленинградской области.

В связи с этим возникает вопрос, какую смысловую нагрузку несет фраза **«органы исполнительной власти Ленинградской области, руководство деятельностью которых осуществляет Губернатор**

Ленинградской области», учитывая, что Губернатор Ленинградской области осуществляет контроль за деятельностью всех органов исполнительной власти Ленинградской области.

9. В соответствии со статьей 16 законопроекта общественная наблюдательная комиссия является **органом** общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, формируемым Общественной палатой Российской Федерации и действующим в пределах компетенции, предусмотренной Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Следует отметить, что в соответствии как с пунктом 2 статьи 3 законопроекта, так и со статьей 5 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» общественные наблюдательные комиссии являются **субъектами** (а не органами) общественного контроля.

Поскольку порядок формирования общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах Российской Федерации, определен данным Федеральным законом, правовое управление полагает нецелесообразным включение в текст законопроекта положений о том, что общественная наблюдательная комиссия формируется Общественной палатой Российской Федерации (это может быть расценено как превышение полномочий Законодательного собрания Ленинградской области), тем более, что решение о назначении члена общественной наблюдательной комиссии, как указано в статье 10 Федерального закона № 76-ФЗ, принимается **Советом** Общественной палаты Российской Федерации.

10. Положения статьи 16 законопроекта фактически воспроизводят нормы федерального законодательства, содержащиеся в части 1 статьи 2 и в части 1 статьи 5 Федерального закона от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и не несут самостоятельной смысловой нагрузки в рамках рассматриваемого законопроекта.

11. Статья 18 законопроекта, буквальное прочтение которой позволяет сделать вывод о том, что руководящие органы саморегулируемых организаций - это некоммерческие организации, граждане, инициативные группы и некоммерческие негосударственные организации, действующие в общественных интересах, нуждается в корректировке.

12. Глава III законопроекта состоит из параграфов, однако в соответствии с пунктом 3 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных в качестве Приложения 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, в областных законах используются только такие структурные единицы, как раздел, глава и статья (по нисходящей).

13. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 19 законопроекта предметом общественной экспертизы могут быть **«иные документы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам»**.

Правовое управление полагает, что в силу неопределенности критериев отнесения документов к числу «имеющих значение» указанная норма фактически позволяет осуществлять общественную экспертизу в отношении любых документов. Это, в свою очередь, свидетельствует о недостаточной четкости и определенности предлагаемой правовой нормы и создает условия для возможности ее расширительного толкования.

14. В соответствии с абзацем вторым части 2 статьи 19 законопроекта общественная экспертиза вступивших в законную силу судебных актов проводится с целью обеспечения учета общественных интересов при формировании правоприменительной практики.

По мнению правового управления, предлагаемая инициаторами законопроекта норма не позволяет ответить на ряд вопросов: 1) предполагается ли проведение общественной экспертизы в отношении любых судебных актов? 2) что в рассматриваемом случае будут оценивать общественные эксперты и каковы последствия данной экспертной оценки?

Отдельно следует отметить, что в статье 27 законопроекта, определяющей содержание и порядок подготовки заключения общественной экспертизы, речь идет только о подлежащих экспертизе проектах нормативных правовых актов, но ни слова не говорится о том, чем должна завершиться экспертиза судебного акта, вступившего в законную силу.

В этом смысле положения абзаца второго части 2 статьи 19 и статьи 27 законопроекта не соотносятся друг с другом.

Кроме того, реализация предлагаемой инициаторами законопроекта правовой нормы может привести к нарушению принципов, установленных в статье 120 Конституции Российской Федерации, согласно которой судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону, и с статье 5 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», в соответствии с которой в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей, а вмешательство в деятельность суда в какой бы то ни было форме не допускается.

15. Положения пункта 5 части 2 статьи 23 законопроекта, согласно которому обязательная общественная экспертиза проводится в отношении государственных целевых программ Ленинградской области, целевых программ органов местного самоуправления, противоречит статье 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой используется иная терминология, а именно: «государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы».

16. В соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 23 законопроекта обязательной общественной экспертизе могут подлежать проекты нормативных правовых актов, внесенные в Законодательное собрание Ленинградской области либо в представительные органы местного самоуправления, если эти проекты затрагивают охрану окружающей среды и обеспечение здоровья населения.

Правовое управление отмечает, что статьями 21-25 Федерального закона «Об экологической экспертизе» определены объекты и порядок проведения общественной экологической экспертизы.

Так, общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении объектов, указанных в статьях 11 и 12 данного Федерального закона, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Статья 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе», в свою очередь, содержат исчерпывающие перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней.

Таким образом, положения пункта 6 части 3 статьи 23 законопроекта не соотносятся с нормами федерального законодательства.

17. Согласно пункту 2 части 1 статьи 24 законопроекта организатором обязательной общественной экспертизы может быть общественный совет муниципального образования, при этом данный орган не указан в содержащемся в пункте 2 статьи 3 законопроекта перечне субъектов общественного контроля.

18. В соответствии со статьей 26 законопроекта орган государственной власти (орган местного самоуправления), на рассмотрение которого внесен проект нормативного правового акта, являющегося объектом обязательной общественной экспертизы, обязан в трехдневный срок разместить его на своем официальном сайте в сети Интернет вместе со всеми сопроводительными документами и направить всем возможным организаторам обязательной общественной экспертизы, перечисленным в статье 22 законопроекта, а именно: в Общественную палату Ленинградской области, в общественные советы органов исполнительной власти Ленинградской области, в общественную наблюдательную комиссию.

В этой связи возникает вопрос, зачем, например, направлять проекты нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, образования и просвещения в общественную наблюдательную комиссию, осуществляющую общественный контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

В соответствии с частями 7-8 статьи 26 законопроекта срок проведения обязательной общественной экспертизы не может составлять более **60 дней с момента размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте органа государственной власти (органа местного самоуправления) в сети Интернет**, при этом организатор обязательной

общественной экспертизы вправе обратиться к органу государственной власти (органу местного самоуправления), на рассмотрении которого находится проект соответствующего нормативного правового акта, с мотивированной просьбой об отложении принятия данного акта до завершения обязательной общественной экспертизы.

Правовое управление отмечает, что указанные положения законопроекта не учитывают сложившуюся практику рассмотрения проектов областных законов, поступающих на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области и не соотносятся с нормами, определяющими сроки рассмотрения проектов областных законов (в том числе проектов областных законов об областном бюджете Ленинградской области), установленными Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области, областным законом от 26 сентября 2002 года № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области».

Так, в случае принятия решения о проведении общественной экспертизы законопроекта и наличия мотивированной просьбы об отложении принятия данного акта до завершения обязательной общественной экспертизы его рассмотрение может быть отложено на 60 дней (предельный срок представления заключения общественной экспертизы).

При этом если речь идет о внесении проекта областного закона об областном бюджете Ленинградской области, то необходимо учитывать, что в соответствии со статьями 24-26 областного закона от 26 сентября 2002 года № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» Законодательное собрание Ленинградской области рассматривает проект областного закона об областном бюджете в первом чтении в течение 22 дней со дня его внесения в Законодательное собрание Ленинградской области.

В течение 12 дней со дня принятия проекта областного закона об областном бюджете в первом чтении субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по предмету второго чтения в комиссию по бюджету.

Во втором чтении проект областного закона об областном бюджете рассматривается в течение 25 дней со дня его принятия в первом чтении, а в третьем чтении - в течение 8 дней со дня его принятия во втором чтении.

Таким образом, проект областного закона об областном бюджете Ленинградской области согласно действующему законодательству о бюджетном процессе в Ленинградской области должен быть принят в течение 55 дней со дня его внесения в Законодательное собрание Ленинградской области.

Отдельно следует отметить, что статьей 24.1 предусмотрено проведение депутатских слушаний по проекту областного закона об областном бюджете. Депутатские слушания по проекту областного закона об областном бюджете носят открытый характер и проводятся путем совместного обсуждения проекта областного закона об областном бюджете депутатами Законодательного собрания Ленинградской области, органами

государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области **и общественными организациями Ленинградской области.**

Таким образом, участие представителей общественности в процессе принятия областного закона об областном бюджете предусмотрено действующим областным законодательством.

Вызывают вопросы также и положения статьи 31 законопроекта, согласно которой заключение обязательной общественной экспертизы подлежит рассмотрению органом государственной власти (органом местного самоуправления) **в порядке, установленном для рассмотрения поправок, поступивших от субъектов законодательной инициативы.**

Учитывая то, что перечисленные в законопроекте субъекты общественного контроля не наделены правом законодательной инициативы в Законодательном собрании Ленинградской области, не вполне понятно, кто будет выступать в качестве автора поправок, сконструированных на основе замечаний, изложенных в заключении общественной экспертизы.

19. Как указано в части 2 статьи 27 законопроекта, если члены экспертной комиссии за отведенное время не смогли прийти к согласию относительно положений общего экспертного заключения, то организатор экспертизы вправе самостоятельно подготовить экспертное заключение, отразив в нем все альтернативные точки зрения. В этом случае общественные эксперты, представляющие эти точки зрения, должны получить возможность представить и обосновать свои выводы при обсуждении проекта.

В законопроекте не определено, каким образом должны быть учтены альтернативные мнения всех экспертов, участвовавших в написании заключения. Очевидно, это также предполагается делать путем подачи соответствующих поправок к тексту законопроекта, что, по мнению правового управления, еще больше осложняет задачу поиска потенциальных инициаторов данных поправок.

20. В пункте 3 части 2 статьи 31 законопроекта, где речь идет о праве экспертов, имеющих альтернативные точки зрения, выступать с докладами, задавать вопросы и проч., содержится неверная ссылка на часть 2 статьи 28 законопроекта (очевидно, инициаторы законопроекта имели в виду часть 2 статьи 27).

21. В соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 31 законопроекта орган государственной власти (орган местного самоуправления), на рассмотрении которого находится проект нормативного правового акта, подвергнутый обязательной общественной экспертизе, обязан своевременно информировать представителей организатора обязательной общественной экспертизы обо всех изменениях, внесенных в соответствующий проект на очередной стадии его рассмотрения, и учитывать их замечания на эти изменения.

Применительно к процедуре рассмотрения проекта областного закона реализация данного положения будет выглядеть, очевидно, следующим

образом: изменения в законопроект, поступивший в Законодательное собрание Ленинградской области, могут быть внесены только в процессе второго чтения, когда депутаты Законодательного собрания голосуют за поправки, в установленном порядке поданные к законопроекту, принятому в первом чтении.

По логике инициаторов законопроекта Законодательное собрание Ленинградской области должно проинформировать организатора общественной экспертизы о принятии тех или иных поправок и учесть его замечания.

Однако инициаторы законопроекта не поясняют, каким образом должны быть учтены эти замечания после принятия законопроекта во втором чтении.

Очевидно, что законопроект в этом случае нельзя будет принять в третьем чтении (поскольку имеются замечания), следовательно, необходимо будет возвращаться к процедуре второго чтения, однако статьей 57 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области такое основание для возврата к процедуре второго чтения не предусмотрено (проект областного закона может быть возвращен к процедуре второго чтения только при наличии письменного мотивированного заявления депутата, другого субъекта права законодательной инициативы, в котором указано, какие изменения и дополнения, внесенные в текст проекта закона в ходе второго чтения, существенно меняют концепцию рассматриваемого проекта закона, затрагивают его основные принципы и положения). При этом решение о возвращении к процедуре второго чтения должно быть принято большинством голосов от установленного числа депутатов.

22. В соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 31 законопроекта орган государственной власти (орган местного самоуправления) в случае несогласия с выводами обязательной общественной экспертизы обязан вынести соответствующий проект нормативного правового акта на общественные слушания или общественное обсуждение.

Концепция законопроекта, таким образом, не предоставляет органам государственной власти (органам местного самоуправления) возможности подвергнуть сомнению выводы, содержащиеся в заключениях общественной экспертизы (даже в тех случаях, когда общественные эксперты не имеют единого мнения по рассматриваемому вопросу, а предлагают альтернативные способы его решения), и обязывает направлять законопроект на дополнительную процедуру общественного контроля.

В свою очередь, процедура организации и проведения общественных слушаний и общественных обсуждений требует дополнительного времени (помимо 60 дней, предусмотренных на проведение общественной экспертизы).

Согласно части 8 статьи 39 и в части 8 статьи 53 законопроекта организатор обязательных общественных обсуждений (обязательных общественных слушаний), как и в случае с проведением общественной экспертизы, вправе обратиться к органу государственной власти (органу

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the

the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the

the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the

the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the

the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the

the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the

the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the

the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the

the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the

the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the

местного самоуправления) с мотивированной просьбой об отложении принятия данного акта до завершения обязательных общественных обсуждений (обязательных общественных слушаний).

Следует отметить, что статьей 84 законопроекта предусмотрена возможность подачи возражений на заключения, рекомендации, результаты проверок и расследований, подготовленных в рамках процедур общественного контроля.

Так, в соответствии с частью 1 указанной статьи объекты общественного контроля, имеющие **значимые и обоснованные** возражения (содержание данной нормы не позволяет сделать вывод о том, кто должен определять критерии значимости и обоснованности), имеют право представить эти возражения в организацию, выступающую организатором процедуры общественного контроля с целью отмены и корректировки соответствующих документов.

Указанные возражения подаются в срок **не позднее 30 дней** после получения документа, являющегося результатом проведения процедур общественного контроля.

В месячный срок после получения возражения организатор процедур общественного контроля проводит общественные слушания в порядке, предусмотренном статьями 53-54 законопроекта.

Указанные процедуры завершаются тем, что решение, принятое по результатам общественных слушаний, направляется объекту общественного контроля, представившему возражения, и размещается на официальных сайтах организатора общественного контроля и Общественной палаты Ленинградской области.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что, реализация положений, содержащихся в пункте 7 части 2 статьи 31 законопроекта, на практике неизбежно приведет к значительному увеличению сроков и усложнению процедуры рассмотрения проектов областных законов.

Учитывая крайнюю неопределенность окончательных результатов мероприятий, осуществляемых в рамках осуществления общественного контроля, целесообразность их проведения в порядке, установленном законопроектом, вызывает большие сомнения.

В дополнение к изложенному следует отметить, что согласно положениям части 1 статьи 44 и части 1 статьи 58 законопроекта рекомендации обязательных общественных обсуждений и заключение обязательных общественных слушаний подлежат рассмотрению органом государственной власти Ленинградской области (органом местного самоуправления) в порядке, установленном для рассмотрения поправок, поступивших от субъектов законодательной инициативы.

Как указывалось ранее в пункте 18 настоящего заключения, поскольку перечисленные в законопроекте субъекты общественного контроля не наделены правом законодательной инициативы в Законодательном собрании Ленинградской области, не вполне понятно, кто будет выступать в качестве

автора поправок, сконструированных на основе замечаний, изложенных в заключении общественных слушаний и рекомендациях общественных обсуждений.

23. В отношении статьи 32 законопроекта правовым управлением могут быть высказаны замечания, которые уже указывались в пункте 4 настоящего заключения, а именно: инициаторами законопроекта не обоснована необходимость проведения общественных слушаний в отношении проектов **ненормативных** правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления Ленинградской области – актов, которые имеют индивидуальный характер и не устанавливают общеобязательных правил; кроме того, остается не вполне понятным, что понимается под **«распорядительными»** актами.

Анализ части 1 статьи 32 законопроекта позволяет сделать вывод о том, что предметом общественных обсуждений могут быть в принципе **любые** документы и материалы, **имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.**

Содержание части 4 статьи 32 законопроекта является сложным для восприятия и не позволяет уяснить окончательный смысл предлагаемой нормы; кроме того, в ней содержится понятие «местные интересы», законопроектом не определенное.

24. Как указано в части 2 статьи 37 и в части 2 статьи 51 законопроекта обязательные общественные обсуждения и обязательные общественные слушания проводятся, в частности, в отношении уставов муниципальных образований, нормативных правовых актов о бюджете муниципального образования, правовых и распорядительных актов и решений, касающихся вопросов градостроительства, землепользования и застройки.

При этом порядок проведения обязательных общественных обсуждений и обязательных общественных слушаний определен статьями 39 и 53 законопроекта.

Правовое управление отмечает, что вопросы, касающиеся проведения представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования публичных слушаний для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, регламентированы Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, статьей 28 указанного Федерального закона предусмотрено, что публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования – главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;
- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Согласно части 3 статьи 24 и статье 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений статьи 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного правовое управление отмечает, что указанные в настоящем пункте заключения положения законопроекта, касающиеся порядка проведения обязательных общественных обсуждений и обязательных общественных слушаний, находятся в противоречии с нормами федерального законодательства – Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Градостроительного кодекса Российской Федерации.

25. Правовое управление отмечает, что последующие статьи законопроекта, посвященные общественным обсуждениям, общественным слушаниям, общественной проверке в том или ином виде воспроизводят аналогичные статьи законопроекта, регламентирующие порядок проведения общественной экспертизы (так, примерно аналогичными по своему содержанию являются следующие группы статей законопроекта: 19-32-45-59; 20-33-46-60; 21-34-47-61 и так далее).

Таким образом, замечания правового управления, указанные в предыдущих пунктах настоящего заключения, распространяют свою силу и на положения законопроекта, регламентирующих иные формы общественного контроля.

26. К законопроекту имеются многочисленные и существенные замечания юридико-технического характера: отсутствие указаний на реквизиты действующих нормативных правовых актов, ссылки на которые приводятся в отдельных статьях законопроекта (например, статьи 15, 16, 18), использование терминов, не предусмотренных действующим законодательством (государственные целевые программы, целевые программы органов местного самоуправления, нормативные правовые акты о бюджете муниципального образования и т.д.), включение в структуру законопроекта структурных единиц, не предусмотренных Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (параграфы), неверные ссылки на структурные единицы законопроекта (часть 2 статьи 48 законопроекта).

27. Законопроект нуждается в существенной редакторской правке.

На основании изложенного законопроект, по мнению правового управления, не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Заместитель начальника
правового управления



Д.В. Малкин