



Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

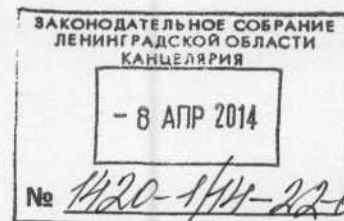
**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311
Тел.: (812) 274-32-62, факс: (812) 271-56-27

08.04.14 8-2616/14-0-1

На № _____ от _____

С.М. Бебенину



Уважаемый Сергей Михайлович!

Рассмотрев в связи с Вашим письмом от 18.03.2014 № 1420-1/14-22-0-1 проект областного закона «Об общественном контроле в Ленинградской области», внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области А.А.Перминовым и В.С.Каторгиной 14 марта 2014 года (далее – Законопроект), сообщаю следующее.

1. В прилагаемых к Законопроекту материалах не в полной мере обоснована необходимость принятия областного закона в представленной редакции, включающая развернутую характеристику Законопроекта, его целей и основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических, социальных и иных последствий принятия данного областного закона.

2. Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно выражена правовая позиция, согласно которой общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР», законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции», от 11 ноября 2003 года по



делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области»).

Некоторые нормы Законопроекта не соответствуют общеправовому критерию определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы.

Так, например, фактически не определено содержание понятия «общественные интересы» (часть 1 статьи 2 Законопроекта). При этом уже частями 2 и 3 статьи 2 Законопроекта содержание данного понятия изменяется, порождая тем самым внутренние противоречия между содержанием структурных единиц правового акта, которые недопустимы в силу пункта 10 статьи 2 Областного закона от 11.12.2007 № 174-ОЗ.

Не ясны правовые основания для возможности установления общественного контроля деятельности коммерческих организаций и негосударственных некоммерческих организаций (пункт 3 статьи 3 Законопроекта), регулирования деятельности профсоюзов и организаций (статьи 16-18 Законопроекта), правоохранительных органов (статья 78 Законопроекта).

Принимая во внимание содержание понятия «общественные интересы» в случае принятия Законопроекта в представленной редакции все проекты нормативных правовых актов Ленинградской области подлежат общественному контролю в формах и порядке, определяемом законом Ленинградской области.

3. Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трёх месяцев.

Частью 7 статьи 26 Законопроекта устанавливается предельный срок проведения обязательной общественной экспертизы – не более 60 дней с момента размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте соответствующего органа.

В случае установления предельного срока проведения обязательной общественной экспертизы срок разработки нормативных правовых актов, направленных на приведение законодательства Ленинградской области в соответствие с изменившимся федеральным законодательством, принятия Законодательным собранием Ленинградской области, подписания или отклонения закона Губернатором Ленинградской области и его официального опубликования в соответствии с нормой статьи 33 Устава Ленинградской области, не будет превышать 30 дней, что представляется явно недостаточным для надлежащей подготовки проекта нормативного правового акта и его принятия.

Согласно части 1 статьи 19 Законопроекта предметом общественной экспертизы могут быть, в том числе, проекты ненормативных правовых актов, а также иные документы и материалы, имеющие значение с точки зрения их соответствия общественным интересам.

Принимая во внимание сроки проведения общественной экспертизы (до 60 дней в соответствии с частью 7 статьи 26 Законопроекта) деятельность «объектов общественного контроля» (государственных и муниципальных органов и организаций различных форм собственности) будет фактически парализована.

Кроме того, поскольку результаты общественного контроля имеют рекомендательный характер, то фактически Законопроект носит исключительно декларативный характер.

4. В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Законопроекта объектами общественного контроля являются органы местного самоуправления Ленинградской области.

Следовательно, на органы местного самоуправления Ленинградской области возлагается исполнение обязанностей, предусмотренных Законопроектом (формирование общественного совета муниципального образования – пункт 2 статьи 24 Законопроекта, размещение на сайте в сети «Интернет» в течение определенного срока проекта акта, направление его всем возможным организаторам обязательной общественной экспертизы, размещение результатов экспертизы на сайте в сети «Интернет» – часть 1 статьи 26 Законопроекта).

Вместе с тем, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится осуществление правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по организации деятельности органов местного самоуправления, направленной на обеспечение функций общественного контроля, не предоставлены.

Вместе с тем, отдельными положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, а именно частью 6 статьи 46 и частью 6 статьи 7, предусмотрена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению правового регулирования подготовки нормативных правовых актов органов местного самоуправления (определения порядка оценки регулирующего воздействия правовых актов на осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, порядок проведения экспертизы актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности).

Осуществление общественного контроля за принятием нормативных правовых актов органов местного самоуправления возможно посредством участия в проведении экспертизы указанных актов и оценки регулирующего воздействия, в случае если законом субъектов Российской Федерации такое участие будет предусмотрено.

Следует отметить, что в настоящее время часть 6 статьи 46 и часть 6 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ не вступили в силу.

Иных полномочий по осуществлению правового регулирования порядка подготовки, принятия нормативных правовых актов органами местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ не предоставлено.

5. В соответствии со статьей 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ принятие порядка внесения проектов муниципальных правовых актов, перечня и форм, прилагаемых к ним документов, отнесено к полномочиям органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Таким образом, положения Законопроекта, предусматривающие создание общественного совета муниципального образования, размещение органом местного самоуправления на сайте в сети «Интернет» в течение определенного срока проекта акта органа местного самоуправления, направление его всем возможным организаторам обязательной общественной экспертизы, размещение результатов экспертизы на сайте в сети «Интернет», не соответствуют требованиям законодательства.

6. Статьей 59 Законопроекта предусмотрена возможность проведения общественной проверки и расследования деятельности, в том числе - органов местного самоуправления, муниципальных организаций, коммерческих организаций любой формы собственности, некоммерческих организаций.

Положениями статьи 65 Законопроекта на руководителя проверяемой организации возлагается обязанность обеспечения доступа к информации, касающейся предмета проверки, оказания содействия общественному инспектору в ее проведении.

Следует отметить, что федеральным законодательством предусмотрена возможность осуществления общественного контроля за осуществлением, в том числе, следующих полномочий органов местного самоуправления:

за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия органами местного самоуправления решений о предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков (статья 72 Земельного кодекса РФ);

за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (статья 102 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

в области обращения с отходами (статья 27 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

в области охраны окружающей среды (статья 68 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

При этом порядок проведения проверок посредством осуществления общественного контроля в указанных актах не установлен.

Правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливаются Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ не предусмотрено проведение общественных проверок и расследований деятельности органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, соответственно, не предусмотрена обязанность по оказанию содействия в ее проведении.

Согласно статье 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ определение общих принципов организации местного самоуправления, правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения в Российской Федерации относится к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Таким образом, положения Законопроекта в той части, в которой предусматривают порядок проведения проверок деятельности органов местного самоуправления, посредством осуществления общественного контроля, возлагая на органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации дополнительные обязанности, не соответствуют требованиям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Полагаю, что реализация общественного контроля, проведение которого предусмотрено положениями федерального закона, должна осуществляться органами местного самоуправления самостоятельно с учетом требований федерального законодательства.

7. Положения Законопроекта, регламентирующие порядок проведения общественной проверки и расследования деятельности коммерческих организаций любой формы собственности, относятся к общественным отношениям, регулируемым гражданским законодательством, которое согласно статье 71 Конституции Российской Федерации является предметом исключительного ведения Российской Федерации.

Отмечаю, что отдельными федеральными законами установлены пределы участия граждан, юридических лиц, общественных организаций в определенных сферах общественных отношений.

Например, Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусмотрены права граждан, юридических лиц, общественных организаций только на получение информации в области использования атомной энергии, право на посещение в ознакомительных целях ядерных установок, право на участие в формировании политики в области использования атомной энергии

(обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения).

Указанным федеральным законом не предусматривается возможность проведения проверок юридических лиц, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, при этом вопросы ядерной энергетики согласно статье 71 Конституции Российской Федерации являются предметом ведения Российской Федерации.

Таким образом, положения Законопроекта, в той части, в которой предусматривают возможность проведения проверок деятельности коммерческих организаций любой формы собственности, посредством общественной проверки и расследования, в тех случаях, когда такое право не предоставлено федеральными законами, не соответствуют требованиям законодательства.

8. Статьей 71 и 78 Законопроекта предусмотрены обязанности для органов местного самоуправления по размещению на официальном сайте сети Интернет акта о результатах обязательной общественной проверки и заключения общественного расследования. Кроме того, статьей 71 Законопроекта установлена обязанность органов местного самоуправления «в ведении которого находится объект проверки» не позднее чем в 30-дневный срок рассмотреть акт общественной проверки и в случае несогласия с его выводами, направить ее организатору мотивированное заключение.

Вместе с тем, в федеральном законодательстве отсутствуют специальные положения, регламентирующие порядок рассмотрения актов указанных проверок и сроки их рассмотрения.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ не предусмотрены случаи, при которых возможно осуществление правового регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов рассмотрения актов общественных проверок (заключений) и сроков их рассмотрения.

Кроме того, порядок рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, включая юридических лиц, урегулирован Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому, срок рассмотрения обращения может быть продлен, но не более чем на 30 дней, в связи с чем срок рассмотрения обращения может составлять 60 дней.

Отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией к информации о деятельности органов местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ).

На основании статей 13 и 14 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ информация о результатах проверок проведенных в органе местного самоуправления, в подведомственных организациях и периодичность ее размещения в сети «Интернет» определяется органами местного самоуправления.

Таким образом, статьи 71 и 78 Законопроекта, в той части, в которой предусматриваются обязанности органов местного самоуправления по размещению на официальном сайте в сети «Интернет» акта о результатах обязательной общественной проверки и заключения общественного расследования, рассмотрения указанных актов и сроки их рассмотрения, не соответствуют требованиям федерального законодательства.

9. Частью 4 статьи 25 и частью 5 статьи 65 Законопроекта предусмотрено признание экспертного заключения общественного эксперта и акта проверки общественного инспектора дефектным в определенных, указанными нормами, случаях. Однако критерии отнесения указанных документов к заведомо ложным, мотивированными корыстными или иными низменными побуждениями, не установлены.

10. Пунктом 5 статьи 3 Законопроекта определено, что общественные слушания являются формой общественного контроля, заключающейся в реализации права граждан Российской Федерации на участие в процессе принятия решения органами государственной власти, органами местного самоуправления, посредством проведения собрания для публичного обсуждения проектов указанных решений по вопросу их соответствия общественным интересам.

Следовательно, предметом общественных слушаний, согласно статье 3 Законопроекта, являются решения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем, в соответствии с частью 1 статьи 45 Законопроекта предметом общественных слушаний являются 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.

В соответствии со статьями 2, 11, 16, 17 Областного закона от 17.03.2009 № 20-ОЗ «Об общественной палате Ленинградской области» (далее – Областной закон от 17.03.2009 № 20-ОЗ) 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, по вопросам реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, по актуальным вопросам общественной жизни.

Таким образом, указанные нормы Законопроекта содержат как внутренние противоречия, так и положения, противоречащие нормам

Областного закона от 17.03.2009 № 20-ОЗ.

11. Согласно статье 87 Законопроект вступает в силу с момента официального опубликования.

В соответствии с частью 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

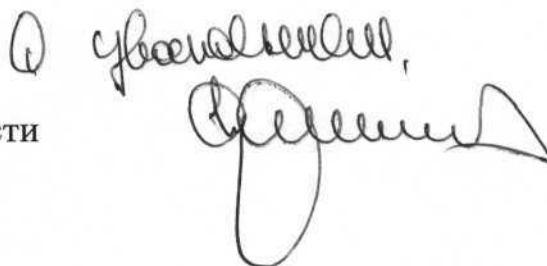
Финансово-экономическое обоснование к Законопроекту не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения новых расходных обязательств, а также сведения, свидетельствующие о наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет или данные о сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета для реализации целей, предусмотренных Законопроектом (источники и порядок исполнения материально-технического и финансового обеспечения организации и осуществления форм общественного контроля (общественные слушания, общественное обсуждение, общественная проверка).

12. Следует отметить, что 12.03.2014 Президентом Российской Федерации внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который 20.03.2014 рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (Протокол № 156).

Указанным проектом федерального закона урегулированы вопросы, связанные с обеспечением осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

С учетом изложенного, полагаю, что принятие Законопроекта до момента принятия соответствующего федерального закона является преждевременным. Кроме того, Законопроект требует значительной доработки.

Губернатор
Ленинградской области



А.Ю. Дрозденко