



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

12.11.14 № 5750-1/11-22-0-1

На № _____ от _____

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

В.А. Густову

Заключение
на проект областного закона «О депутатском расследовании»
Вносят депутаты Законодательного собрания
Ленинградской области А.А. Перминов, В.С. Каторгина

Исследовав представленный законопроект, правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания.

Законопроектом в статье 5 устанавливается предмет депутатского расследования в качестве одной из форм контрольной деятельности Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект предусматривает создание в Законодательном собрании Ленинградской области комиссии на время проведения депутатского расследования. Комиссия реализует свои полномочия путем проведения заседаний, которые считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии. По итогам депутатского расследования комиссия готовит мотивированное заключение и проект постановления Законодательного собрания Ленинградской области о завершении депутатского расследования.

Законодательное собрание принимает постановление о завершении депутатского расследования и принимает к сведению мотивированное заключение по итогам проведения депутатского расследования, которое подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации и размещается на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области.

Инициаторами законопроекта в обосновании необходимости принятия представленного законопроекта указаны политические причины, массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, необходимость решения проблемы роста коррупции. По мнению инициаторов законопроекта, проведение депутатских расследований является мощным инструментом контрольной деятельности, который приведет к политической

ответственности правительства перед парламентом.

На федеральном уровне общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства регулируются Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации".

Отмечаем, что институт депутатского расследования урегулирован законодательством многих субъектов Российской Федерации и не содержит единых принципов регулирования. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации устанавливают различные механизмы правового регулирования института депутатского расследования.

Так, некоторые субъекты Российской Федерации идут по пути отражения урегулирования отношений, связанных с парламентским (депутатским) контролем, в законах о законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации либо в законах о статусе депутата законодательного (представительного) органа; другие определяют институт депутатского (парламентского) контроля в форме депутатского расследования или его отдельные формы в самостоятельном нормативном правовом акте.

Кроме того, право проведения депутатского расследования также зафиксировано в регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации

Обращаем внимание, что в некоторых субъектах Российской Федерации установлено, что при осуществлении контроля за использованием объектов собственности субъекта Российской Федерации законодательные (представительные) органы назначают парламентское расследование.

В ряде субъектов Российской Федерации учреждены комитеты, иные постоянно действующие органы, обладающие полномочиями по осуществлению парламентского финансового контроля, надзора за исполнением законов субъекта Российской Федерации, иных правовых актов. Правом проведения расследований наделены постоянные комиссии законодательных органов части субъектов Российской Федерации.

Инициаторами представленного законопроекта предлагается урегулировать правоотношения, связанные с депутатским расследованием, отдельным областным законом. Полагаем, что вопрос правового регулирования указанных правоотношений в отдельном областном законе «О депутатском расследовании» или путем внесения изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области и Регламент Законодательного собрания Ленинградской области относится к вопросу целесообразности.

Отмечаем, что по законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера, а именно.

Представляется, что наименование законопроекта не вполне точно отражает его содержание. Поскольку законопроект не содержит каких-либо норм, регулирующих проведение расследований выборными органами местного самоуправления более точным было бы использование наименования "О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области".

Обращаем внимание, что соответствии с пунктом "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в исключительном ведении Российской Федерации. В этой связи нормы пункта 1 части 1 статьи 4 и пункта 1 части 1 статьи 5 законопроекта, предусматривающие защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, противоречит пункту "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации. В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина являются предметом парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации.

Полагаем, что пункт 3 части 1 статьи 4 законопроекта, предусматривающий в качестве цели депутатского расследования «укрепление демократического порядка организации и функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления», противоречит статье 12 Конституции Российской Федерации, нарушает принцип самостоятельности местного самоуправления. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, в пункте 3 части 1 статьи 4 законопроекта не ясно, какие именно органы государственной власти федеральные или областные имели в виду разработчики законопроекта.

Наименование статьи 5 законопроекта нуждается в согласовании с текстом указанной статьи законопроекта, которой установлен предмет депутатского расследования, а не «парламентского» расследования.

Следует также отметить, что факты, определяющие предмет депутатского расследования, предусмотренные в пунктах 2, 3 и 5 части 1 статьи 5 законопроекта, рассматриваются в ином порядке.

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу

субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

В связи с этим, представляется, что указанные в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 5 факты, подлежат установлению соответствующим судом.

Предусмотренные пунктом 5 части 1 статьи 5 законопроекта расследования фактов коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления противоречит нормам Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которым регулируются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

По смыслу части 2 статьи 5 законопроекта депутатскому расследованию не подлежит деятельность судов по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; деятельность прокуратуры, из этого следует, что деятельность федеральных органов государственной власти может являться предметом депутатского расследования.

Полагаем, что часть 2 статьи 5 законопроекта, устанавливающая перечень органов, деятельность которых не подлежит депутатскому расследованию противоречит одному из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренному подпунктом "е" пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Кроме того, считаем, что в части 4 статьи 5 законопроекта не ясно, при наступлении каких случаев депутатское расследование не проводится, а в каких случаях приостанавливается.

Отмечаем, что статья 6 законопроекта «Орган Законодательного собрания Ленинградской области, уполномоченный проводить депутатское расследование» требует согласования со статьей 4 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Статьей 4 регламента установлено, Законодательное собрание может образовывать временные органы. К временным органам Законодательного собрания относятся временные комиссии, образуемые, в том числе, для проведения депутатских расследований.

В соответствии со статьей 11 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области Законодательное собрание может образовывать временные комиссии по любым вопросам своей деятельности. Временные комиссии избираются на определенный срок открытым голосованием из числа депутатов Законодательного собрания в составе председателя и членов комиссии в целях рассмотрения (решения) конкретных вопросов. Персональный и численный состав временных комиссий, их задачи и полномочия определяются на заседании Законодательного собрания при их образовании и оформляются постановлением.

Временная комиссия прекращает свою деятельность после выполнения возложенных на нее задач или досрочно по решению Законодательного собрания. В связи с этим часть 6 статьи 8 законопроекта, а также статью 11 законопроекта необходимо соотнести со статьей 11 Регламента Законодательного собрания в части порядка формирования комиссии по расследованию.

Отмечаем, что часть 6 статьи 8 законопроекта в части принятия постановления Законодательного собрания о проведении депутатского расследования и о создании комиссии большинством голосов от **установленного** числа депутатов противоречит пункту 3 статьи 7 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которым предусмотрено, что постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от числа **избранных** депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

В статье 9 законопроекта «Срок депутатского расследования»:

следует исключить части 1, 2, ввиду внутреннего противоречия со статьей 8 законопроекта. Как следует из смысла статьи 8 срок начала и окончания депутатского расследования будет устанавливаться Законодательным собранием в постановлении, а не день принятия постановления;

части 4, 5, 6, устанавливающие досрочное прекращение депутатского расследования, его приостановления и возобновления не содержат оснований для принятия Законодательным собранием указанных решений.

Обращаем внимание, что Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", регулирующий общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, не содержит норм предусматривающих досрочное прекращение, приостановление или возобновление парламентского расследования.

При таких обстоятельства, представляется, что нормы данного законопроекта, устанавливающие досрочное прекращение, приостановление или возобновление депутатского расследования, требует дополнительного обсуждения и обоснования.

Отмечаем, что многие статьи законопроекта перегружены нормами, регламентирующими порядок работы комиссии, его членов и т.д. Представляется целесообразным предусмотреть, чтобы положения, касающиеся процедурных вопросов деятельности комиссии депутатского расследования, устанавливались в Положении о комиссии, утверждаемом указанной комиссией, а именно:

- порядок проведения заседаний комиссии;
- порядок ведения делопроизводства комиссии и оформления ее документов;
- порядок подготовки итогового доклада комиссии;
- порядок формирования и деятельности рабочих групп;
- порядок исполнения членами комиссии своих обязанностей;
- иные вопросы организации деятельности комиссии.

А в самом законе можно предусмотреть основные положения, касающиеся процедуры депутатского расследования.

Положение части 5 статьи 16 законопроекта, которой устанавливается закрытый режим заседания комиссии по депутатскому расследованию, по нашему мнению, ограничивает конституционное право граждан на получение информации (статья 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации).

Действующее законодательство содержит единственное основание для установления закрытого режима в деятельности публичных органов - защиту государственной или иной охраняемой законом тайны. Представляется, что данный подход без каких-либо ограничений должен быть закреплен и в рассматриваемом законопроекте.

Следует также отметить, что часть 5 статьи 16 в предлагаемой редакции порождает внутреннее противоречие в тексте законопроекта с частью 2 статьи 4 законопроекта, закрепляющей принцип гласности при проведении парламентских расследований.

Частью 11 статьи 16 законопроекта установлена норма об опубликовании (обнародовании) особого мнения члена комиссии в том же порядке, что и решение комиссии. Однако законопроектом не предусматривается опубликование решения комиссии. В соответствии с частью 3 статьи 25 законопроекта предусмотрено обязательное опубликование только постановления о завершении депутатского расследования и мотивированного заключения комиссии по итогам проведения депутатского расследования.

Статью 21 законопроекта полагаем излишней и предлагаем исключить, поскольку процедурные вопросы должны быть определены в постановлении Законодательного собрания о проведении депутатского расследования

Кроме того отмечаем, что часть 2 статьи 21 законопроекта, предусматривающая заключение Председателем Законодательного собрания договоров на выполнение работ (услуг) со специалистами-экспертами, привлекаемыми на основании решения комиссии по депутатскому расследованию, противоречит Федеральному закону от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

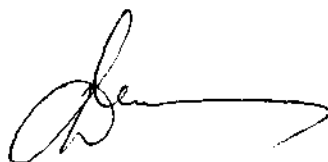
В части 1 статье 24 законопроекта устанавливается, что при завершении работы комиссия утверждает мотивированное заключение по итогам проведения депутатского расследования постановления Законодательного собрания о завершении депутатского расследования.

Учитывая, что статьями 16 и 17 законопроекта не предусмотрено наделение комиссии полномочиями утверждать мотивированное заключение, полагаем, что данное положение нуждается в дополнительном обсуждении. Отмечаем, что в соответствии со статьей 14 Регламента Законодательного собрания постоянные, временные комиссии и иные рабочие органы Законодательного собрания ответственны перед Законодательным собранием и подотчетны ему.

С учетом изложенного, по нашему мнению, концепция законопроекта нуждается в дополнительном обсуждении.

Кроме того, в целом по тексту проекта закона отмечаем, проект закона требует доработки, устранения внутренних противоречий и приведения в соответствие с законодательством и Регламентом Законодательного собрания.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин