



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

04.12.14 № 6678-1/14-06-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ленинградской области»

Вносит Губернатор Ленинградской области А. Дрозденко
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный законопроект, отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем к тексту законопроекта имеются следующие замечания.

1. Часть 1 статьи 1 законопроекта нуждается в редакторской правке, поскольку в соответствии с ее содержанием «участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в форме участия в деятельности народных дружин».

2. В абзаце втором статьи 2 слова «муниципальными образованиями» следует заменить словами «органами местного самоуправления», поскольку в соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) координирующие органы (штабы) народных дружин могут создаваться органами местного самоуправления, а не муниципальными образованиями.

3. В соответствии с пунктом 3 статьи 3 законопроекта к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области в сфере регулирования участия граждан в охране общественного порядка отнесено установление порядка предоставления народным дружинникам льгот и компенсаций.

Указанная норма соответствует положениям части 7 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой порядок предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

Однако далее в тексте законопроекта такие понятия, как «**льготы**» и «**компенсации**», инициатором не используются, порядок их предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не устанавливается. В предложениях о разработке нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации областного закона «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ленинградской области», сведения о необходимости принятия областного закона, который определял бы перечень льгот и компенсаций для народных дружинников и устанавливал бы порядок их предоставления, также отсутствуют.

В статье 13 законопроекта инициатор указывает, что **формами морального и материального стимулирования** народных дружинников являются объявление благодарности, награждение почетной грамотой, выдача денежной премии, награждение ценным подарком.

Однако перечисленные формы стимулирования, очевидно, не могут рассматриваться ни в качестве разновидности льгот, ни в качестве компенсаций.

Согласно статье 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут предоставлять народным дружинникам во время исполнения обязанностей народного дружинника проездные билеты на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования, осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Таким образом, наличие в законопроекте норм, относящих установление порядка предоставления народным дружинникам льгот и компенсаций к полномочиям Законодательного собрания и одновременное отсутствие в нем норм, позволяющих сделать вывод о том, что именно инициатор законопроекта подразумевает под «льготами и компенсациями», и каков, собственно, порядок предоставления таких льгот и компенсаций, позволяет говорить о пробеле правового регулирования.

4. В пункте 5 статьи 4 из словосочетания «исполнительных органов исполнительной власти» следует исключить слово «исполнительных».

5. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 законопроекта к числу полномочий органов местного самоуправления Ленинградской области отнесено оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, установленной законами Российской Федерации и Ленинградской области, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Ленинградской области, а также муниципальными правовыми актами.

Указанные положения законопроекта не вполне точно воспроизводят нормы, закрепленные в части 2 статьи 6 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой органы местного самоуправления **в соответствии с полномочиями, установленными настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин.**

6. В соответствии с пунктом 3 статьи 5 законопроекта органы местного самоуправления **создают** координирующие органы (штабы) народных дружин муниципальных образований, утверждают положения об их деятельности.

Отмечаем, что пункт 3 статьи 5 законопроекта не в полной мере соответствует части 2 статьи 13 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой в целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин органами местного самоуправления **могут создаваться** координирующие органы (штабы), порядок создания и деятельности которых определяется законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, создание координирующих органов (штабов) народных дружин является правом, но не обязанностью органов местного самоуправления.

Аналогичное замечание может быть высказано в отношении пунктов 6 и 7 статьи 5 законопроекта, согласно которым органы местного самоуправления **осуществляют** материальное стимулирование деятельности народных дружин и дружинников, **устанавливают** дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, поскольку в соответствии с частями 1 и 6 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов **могут** осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников, **могут** устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников.

7. Пункт 6 статьи 4 законопроекта следует дополнить словом «народных» перед словом «дружинников».

Аналогичное замечание может быть высказано в отношении пункта 6 статьи 5 законопроекта.

8. В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 11 законопроекта одной из основных задач штабов народных дружин муниципальных образований является внесение ими предложений **органам местного самоуправления** о согласовании планов работы народных дружин, мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количеству привлекаемых к участию в охране общественного порядка народных дружинников.

Данные положения законопроекта не в полной мере соотносятся с нормами статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой планы работы народных дружин, место и время проведения мероприятий по охране общественного порядка, количество привлекаемых к участию в охране общественного порядка народных дружинников подлежат согласованию не только с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования, **но и с территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, иными правоохранительными органами.**

9. В части 2 статьи 13 законопроекта слова «объявления», «награждения», «выдачи», «награждения» следует заменить аналогичными словами в надлежащем падеже.

10. Статьей 14 законопроекта определяются источники финансирования расходов, связанных с **материальным** стимулированием деятельности **народных дружинников.**

Так, частью 1 указанной статьи установлено, что финансирование расходов, предусмотренных пунктом 6 статьи 4, пунктами 3-4 части 3 статьи 13, осуществляется за счет средств областного бюджета.

При этом в пункте 6 статьи 4 законопроекта речь идет о **материальном** стимулировании деятельности **народных дружин и дружинников** по результатам проведения ежегодных конкурсов на звание «Лучшая народная дружина Ленинградской области» и «Лучший народный дружинник Ленинградской области», в то время как в пунктах 3-4 части 3 статьи 13 – о **материальном и моральном** стимулировании народных дружин и дружинников по результатам проведения вышеупомянутых конкурсов.

Таким образом, во-первых, наименование статьи следует дополнить словами «народных дружин» перед словами «и народных дружинников».

Во-вторых, необходимо решить вопрос, будет ли в рассматриваемой статье вестись речь о финансировании расходов, связанных исключительно с материальным стимулированием, либо она будет регулировать порядок финансирования расходов, связанных, в том числе, и с моральным стимулированием деятельности народных дружин и народных дружинников (отдельно следует отметить, что такой вид морального стимулирования, как награждение почетной грамотой, очевидно, потребует привлечения финансовых средств, пусть и незначительных).

Исходя из этого, следует либо внести изменение в наименование статьи 14, дополнив его словами «моральным и» перед словом «материальным», либо наоборот, исключить из части 1 слова «пунктами 3-4 части 3 статьи 13», изложив ее в следующей редакции:

«1. Финансирование расходов, связанных с материальным стимулированием деятельности народных дружин и народных дружинников в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 4 настоящего областного закона, осуществляется за счет и в пределах средств, предусмотренных областным законом об областном бюджете Ленинградской области на соответствующий финансовый год и на плановый период, на основании государственных программ, утвержденных Правительством Ленинградской области».

Аналогичные замечания могут быть высказаны и в отношении части 2 статьи 14 законопроекта.

11. В соответствии с пунктом 6 Приложения 1 к законопроекту «Описание и образец удостоверения народного дружинника» справа от фотографии должны располагаться три графы для внесения записи о наименовании народной дружины муниципального образования, что не в полной мере соответствует приведенному в пункте 4 данного приложения виду внутренней стороны удостоверения народного дружинника, в котором справа от фотографии действительно располагаются три графы, однако помимо указания наименования народной дружины муниципального образования в первой и второй графах, в третьей графе отведено место для личной подписи.

12. В соответствии с пунктом 9 Приложения 2 к законопроекту «Порядок выдачи удостоверений народных дружинников» в удостоверении народного дружинника должны быть указаны сведения о сроке действия удостоверения и о продлении данного срока.

Полагаем целесообразным дополнить пункт 9 словами «(в случае продления срока действия удостоверения)» после слов «о продлении данного срока».

13. Представленное инициатором законопроекта финансово-экономическое обоснование не содержит сведений о размере и источниках финансирования мероприятий, связанных со стимулированием деятельности народных дружин и народных дружинников.

В заключение следует отметить, что высказанные в настоящем заключении замечания не препятствуют рассмотрению и принятию данного законопроекта в первом чтении.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в представленном законопроекте не выявлено.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин