



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

02.03.2015 № 769-1/15-22-0

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по регламенту
и депутатской этике
Законодательного собрания
Ленинградской области

В.А. Дюбкову

Заключение

на проект областного закона «О депутатском расследовании
Законодательного собрания Ленинградской области»
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 Ленинградской области.

В соответствии со статьей 1 представленного законопроекта устанавливаются основания для проведения депутатского расследования Законодательного собрания Ленинградской области, его организационные формы и основные положения, касающиеся процедуры депутатского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в депутатском расследовании.

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, но не содержит единых принципов правового 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 Законодательного собрания Ленинградской области, отдельным областным законом. Полагаем, что вопрос правового регулирования указанных правоотношений в отдельном областном законе «О депутатском расследовании Законодательного собрания Ленинградской области» или путем внесения соответствующих изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» и Регламент Законодательного собрания Ленинградской области относится к вопросу целесообразности.

В силу пункта "а" части 4 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **в пределах и формах**, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 29 Устава Ленинградской области к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнесено осуществление контроля за соблюдением и исполнением областных законов. При этом формы осуществления депутатской деятельности определены в статье 7 областного закона от 24.04.2007 № 62-оз "О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области".

Кроме того в соответствии со статьей 9 областного закона от 14.10.2011 № 77-оз на Контрольно-счетную палату возложены полномочия по

осуществлению контроля за исполнением бюджета Ленинградской области и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета Ленинградской области, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Ленинградской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Ленинградской области. Таким образом, финансовый контроль в бюджетной сфере Ленинградской области законодательно урегулирован.

С учетом указанного федерального и областного законодательства депутатское расследование может осуществляться в пределах полномочий и по вопросам, относящимся к ведению Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Законодательное собрание).

К представленному законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

Отмечаем, что часть 1 статьи 4 законопроекта, устанавливающая основания для проведения депутатского расследования, содержит юридико-лингвистическую неопределенность в употреблении категорий оценочного характера, а именно, «большую общественную значимость», «незамедлительного реагирования», «по внутреннему убеждению депутата (депутатов)», «неблагоприятных последствий». Использование указанных категорий в законодательстве может повлечь их неоднозначное толкование и привести к противоречивой правоприменительной практике, а также признание судом указанной нормы недействующей.

В связи с этим предлагаем в части 1 статьи 4 законопроекта четко **определить предмет депутатского расследования** с учетом полномочий Законодательного собрания.

Обращаем внимание, что часть 1 статьи 5 законопроекта не согласована с частью 2 этой же статьи законопроекта. Так, часть 1 статьи 5 предусматривает право внесения инициативы депутатского расследования принадлежит депутатам Законодательного собрания, в часть 2 статьи 5 указывает, что **право на письменное обращение** об инициативе депутатского расследования имеют депутат (группа депутатов), комиссия Законодательного собрания Ленинградской области, депутатское объединение.

В целях установления определенности предлагаем в части 1 статьи 5 законопроекта определить инициаторов возбуждения депутатского расследования (депутата, группы депутатов, депутатских фракций и депутатских объединений в Законодательном собрании, постоянных комиссий Законодательного собрания и т.д.), а в части 2 статьи 5

законопроекта определить порядок обращения инициаторов в Законодательное собрание о возбуждении депутатского расследования.

В пункте 3 части 3 статьи 5 законопроекта устанавливается, что обращение о проведении депутатского расследования должно содержать обоснование «общественной значимости фактов и событий, подлежащих расследованию». На наш взгляд, указанная формулировка носит оценочный характер. Исходя из законодательного принципа определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы полагаем необходимым пункт 3 части 3 статьи 5 законопроекта изложить в следующей редакции:

«3) обоснование необходимости и возможности проведения депутатского расследования в соответствии с настоящим областным законом».

Обращаем внимание, что частью 4 статьи 5 предусматривается, что Законодательное собрание принимает постановление о проведении депутатского расследования в порядке, установленном действующим законодательством. Данное положение в части слов «в порядке, установленном действующим законодательством» следует соотнести с главой VI Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, которой установлен порядок принятия постановлений Законодательного собрания. В этой связи второе предложение части 4 статьи 5 законопроекта предлагаем изложить в следующей редакции:

«Решение о проведении депутатского расследования оформляется постановлением Законодательного собрания Ленинградской области без дополнительного голосования».

Учитывая, что в соответствии с Регламентом Законодательного собрания организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности Законодательного собрания, в том числе и временных комиссий, образуемых Законодательным собранием, обеспечивает аппарат Законодательного собрания, предлагаем статью 7 законопроекта исключить.

В статье 12 законопроекта устанавливается право комиссии после завершения депутатского расследования утверждать **доклад по итогам проведения депутатского расследования** и далее в указанной статье предусматривается, что указанный доклад рассматривается на Законодательном собрании. Вместе с тем из части 6 статьи 12 законопроекта не ясно, по какому вопросу Законодательное собрание должно будет принять постановление (например, о завершении депутатского расследования или утверждении доклада комиссии и т.п.).

Учитывая, что статьей 10 законопроекта не предусмотрено наделение комиссии полномочиями утверждать доклад о результатах депутатского расследования полагаем, что данное положение нуждается в дополнительном обсуждении, поскольку в соответствии со статьей 14 Регламента Законодательного собрания постоянные, временные комиссии и иные рабочие органы Законодательного собрания ответственны перед Законодательным собранием и подотчетны ему.

Представляется целесообразным рассматривать доклад о результатах депутатского расследования в порядке, аналогичном рассмотрению отчетов Контрольно-счетной палаты Ленинградской области о проведенных контрольных мероприятиях.

Обращаем внимание, что в пункте 4 статьи 13 законопроекта, а также по тексту законопроекта наименование органов и организаций в части слов «государственные, муниципальные и негосударственные органы и организации» не соответствует понятиям, используемым в законодательстве – органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения и организации.

Кроме того полагаем, что части 2 и 3 статьи 14 законопроекта, которыми предусмотрено прекращение полномочий члена комиссии и исключение члена комиссии из ее состава, не устанавливает **порядок прекращения полномочий** члена комиссии или исключения его из состава комиссии. В этой связи законопроект нуждается в дополнении нормами, устанавливающими указанный порядок.

По нашему мнению положение части 4 статьи 16 законопроекта, которой устанавливается закрытый режим заседания комиссии по депутатскому расследованию, 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.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности, регулирует Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 "О государственной тайне". Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определен в статье 5 названного Закона Российской Федерации, в том числе: в военной области; в области экономики, науки и техники; в области внешней политики и экономики; в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 года № 1203 утвержден Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне. Кроме того для работы со сведениями, составляющими государственную тайну, требуется допуск, оформленный в установленном порядке.

Следует также отметить, что часть 4 статьи 16 в предлагаемой редакции порождает внутреннее противоречие в тексте законопроекта с частью 4 статьи 3 законопроекта, закрепляющей **принцип гласности** при проведении парламентских расследований.

Учитывая изложенное, представляется необходимым исключить из части 4 статьи 16 законопроекта положения, устанавливающие закрытые заседания комиссии.

Кроме того, считаем, что положения статьи 17 законопроекта, предусматривающие право комиссии проводить проверки в «соответствующих органах и организациях» не соответствует Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" поскольку в законопроекте не указан вид государственного контроля для проведения подобных проверок. Принятие данной нормы в представленном варианте приведет к нарушению прав юридических лиц и выходит за пределы компетенции Законодательного собрания.

Обращаем внимание, что пункт 5 части 2 статьи 18 законопроекта содержит правовую неопределенность, а именно, не указано к какой ответственности будут привлекаться виновные лица в случае отказа в представлении требуемой информации или за представление заведомо ложной информации, запрашиваемой комиссией в рамках депутатского расследования. Также требует уточнения срок, в течение которого, лица, перечисленные в части 3 статьи 18 законопроекта, обязаны представить затребованную комиссией информацию.

Также необходимо отметить, что содержание статьи 19 законопроекта **«Финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии»** не соответствует бюджетному законодательству, а часть 2 указанной статьи, возлагающая на Председателя Законодательного собрания Ленинградской области принимать меры по обеспечению работы комиссии, не соответствует наименованию указанной статьи.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин