



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

19.03.15 № 1071-1/15-22-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по агропромышленному и
рыбохозяйственному
комплексу

И.Ф. Хабарову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О продовольственной безопасности
Ленинградской области»

Вносят депутаты Р.А. Илларионова, С.И. Бутузов, В.А. Ершов, А.Л. Закин,
А.Ю. Попов.

Первое чтение

Рассмотрев представленный проект областного закона «О продовольственной безопасности Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроект внесен с частичным нарушением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (далее - Регламент), а именно, в нарушение п. «г» ст. 42 Регламента к тексту законопроекта инициаторами не приложен документ: «Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона».

Кроме того, вызывает также сомнение содержащийся в финансово-экономическом обосновании вывод о том, что принятие областного закона не потребует дополнительных средств областного бюджета. Статья 7 законопроекта указывает, что к полномочиям Правительства Ленинградской области в сфере продовольственной безопасности относятся вопросы по обеспечению «необходимого уровня производства продовольствия для Ленинградской области», «оказание организациям помощи в решении финансовых, транспортных, энергетических и других проблем, связанной с заготовкой, переработкой товарной сельскохозяйственной продукции и поставкам ее потребителям», «оказание методического и организационного содействия организациям

продовольственного комплекса в проведении эффективной политики по защите экономических интересов Ленинградской области» и др., реализация которых потребует дополнительные средства из областного бюджета. Статья 42 Регламента указывает на то, что проекты областных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным собранием при наличии заключения Губернатора Ленинградской области. В данном случае считаем целесообразным обратить внимание на то, что при рассмотрении законопроекта необходимо учесть мнение Губернатора Ленинградской области.

В целом законопроект содержит большое количество декларативных положений при слабом правовом регулировании нормативных процедур и отсутствии эффективных механизмов по их реализации. О недостаточно высоком качестве законопроекта свидетельствует используемая инициаторами терминология, которая в действующем законодательстве уже не применяется, например: «областная целевая программа», «проведение тендеров на поставки сельскохозяйственной и рыбохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд» и т.п.

Кроме этого, отдельные положения законопроекта нуждаются в дополнительном обсуждении и уточнении:

1. В ст. 2 законопроекта инициаторами перечислены федеральные законы, которые регулируют правоотношения в области продовольственной безопасности, однако их реквизиты не указаны.

Согласно п. 17 Приложения 7 к Регламенту "Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов" при необходимости сделать ссылку в законопроекте на законодательный акт указываются следующие реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер и наименование законодательного акта. Таким образом, данная норма законопроекта подлежит уточнению.

2. Так как законопроект регулирует правоотношения на территории Ленинградской области, то абзац второй ст. 3 законопроекта после слов «продовольственная безопасность» необходимо дополнить словами «в Ленинградской области (далее - продовольственная безопасность)».

3. В абзаце четвертом ст. 3 законопроекта инициаторы приводят определение понятия «рекомендуемые нормы потребления - научно обоснованные и утвержденные в законодательном порядке нормы потребления основных продуктов питания, при которых полностью удовлетворяется потребность населения в необходимых пищевых веществах и энергии».

Отмечаем, что приведенное определение не соответствует действующему законодательству, поскольку «нормы потребления основных продуктов питания» не утверждены в законодательном порядке. Эти же

замечания необходимо учесть и при рассмотрении абзаца восьмого ст. 3, части первой и пункта 2 части 2 ст. 4 законопроекта.

4. В абзаце седьмом ст. 3 законопроекта приведено определение понятия «уровня производства продуктов питания».

Однако, в действующем законодательстве определение понятия «продукты питания» отсутствует. В ст. 1 Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" приведено понятие «пищевые продукты» - это продукты в натуральном или переработанном виде, употребляемые человеком в пищу (в том числе продукты детского питания, продукты диетического питания), бутылированная питьевая вода, алкогольная продукция (в том числе пиво), безалкогольные напитки, жевательная резинка, а также продовольственное сырье, пищевые добавки и биологически активные добавки. Таким образом, слова «продуктов питания» рекомендуем заменить словами «пищевые продукты». Кроме того, после слов «распределения населения» рассматриваемую норму необходимо дополнить словами «в Ленинградской области».

5. В абзаце восьмом и девятом ст. 3 законопроекта инициаторы приводят определения понятия «физическая доступность пищевых продуктов» и «экономическая доступность пищевых продуктов». Поскольку далее по тексту законопроекта данные термины не используются, рекомендуем исключить их из текста ст. 3 законопроекта.

6. В части первой ст. 4 законопроекта указано, что целью обеспечения продовольственной безопасности Ленинградской области «является удовлетворение потребностей населения Ленинградской области основными видами продовольствия в соответствии с рекомендуемыми нормами».

Необходимо отметить, что в законопроекте не приведено определения понятия «основные виды продовольствия», вследствие чего возникает правовая неопределенность и становится не вполне понятной цель законопроекта.

7. В п.7 части 1 ст. 5 законопроекта указано, что «продовольственная безопасность достигается, в том числе посредством содействия **контролю** за качеством и безопасностью производимых, закупаемых и поставляемых в Ленинградскую область пищевых продуктов в соответствии с требованиями государственной системы стандартов и федеральных санитарных и ветеринарных правил и норм».

В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» рекомендуем слово «контролю» заменить словами «государственному надзору».

8. Исходя из целей и задач законопроекта, в наименование и в пункт первый ст. 6 законопроекта после слов «в сфере» рекомендуем дополнить словами «обеспечение».

9. В пункте 2 ст. 6 законопроекта указано, что к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области относится полномочие по «утверждению областных целевых программ в сфере продовольственной безопасности».

Отмечаем, что в соответствии со ст.1 Федерального закона от 07.05.2013 N 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» слова «долгосрочные целевые программы» заменены словами «государственные программы».

Это же замечание относится и к пункту 1 ст. 7, пункту 2 ст. 8, пункту 2 части 1 ст. 11, пункту 1 части 1 ст. 14 законопроекта.

Кроме того, в силу части 1 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) государственные программы субъекта Российской Федерации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Учитывая вышеизложенное, данная норма законопроекта подлежит исключению.

10. В пункте 3 ст. 6 законопроекта указано, что к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области относится «рассмотрение и утверждение расходов областного бюджета, необходимых для формирования, размещения и исполнения областного государственного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд». Данная норма нуждается в дополнительном обсуждении ввиду следующего.

В силу части 1 ст. 153 БК РФ законодательные (представительные) органы рассматривают и утверждают соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и отчеты об их исполнении, осуществляют контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения соответствующих бюджетов на своих заседаниях, заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов, в ходе проводимых законодательными (представительными) органами слушаний и в связи с депутатскими запросами. Вопросы «формирования, размещения и исполнения областного государственного заказа на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольственных товаров для областных нужд» регулируются нормами Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от N 44-ФЗ) и постановлениями Правительства Ленинградской области, в т.ч. постановлением Правительства Ленинградской области от 09.12.2014 N 574 «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере

закупок для обеспечения государственных нужд Ленинградской области». Таким образом, вопросы, указанные в п. 4 ст. 6 законопроекта, находятся вне компетенции Законодательного собрания Ленинградской области.

11. Исходя из целей, задач и концепции законопроекта наименование и абзац первый ст. 7 законопроекта после слов «в сфере» необходимо дополнить словами «обеспечение».

12. В пункте 1 ст. 7 законопроекта указано, что к полномочиям Правительства Ленинградской области относится, в том числе, полномочие по разработке и реализации областных целевых программ в сфере продовольственной безопасности, развития конкуренции на продовольственном рынке Ленинградской области.

Данная норма нуждается в дополнительном обсуждении и уточнению ввиду следующего.

Согласно п. 1.5 и 1.6 «Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области», утв. постановлением Правительства Ленинградской области от 7 марта 2013 года N 66 разработка и реализация государственных программ осуществляются органом исполнительной власти Ленинградской области, определенным Правительством Ленинградской области в качестве ответственного исполнителя государственной программы, совместно с заинтересованными органами исполнительной власти Ленинградской области - соисполнителями государственной программы. Государственная программа подлежит общественному обсуждению и утверждается постановлением Правительства Ленинградской области. Таким образом, к полномочиям Правительства Ленинградской области относится не разработка и реализация государственных программ, а их утверждение.

13. Статья 7 перечисляет полномочия Правительства Ленинградской области в сфере продовольственной безопасности, при этом перечень полномочий в рассматриваемой статье закрытый, а круг полномочий разнообразен по функциям их исполнения. Так, например, согласно п. 5 к Полномочиям Правительства Ленинградской области относится определение до начала года квот для сельскохозяйственных товаропроизводителей (поставщиков) на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд по гарантированным ценам.

Для реализации данных полномочий в законопроекте необходимо дать определение понятия «гарантированная цена на закупку сельскохозяйственной продукции», кроме того, подлежит дополнительному обсуждению и «дата», которая указана в проектируемом пункте - «до начала года» которая, по мнению правового управления, должна быть уточнена и согласована со всеми участниками регулируемых отношений.

Согласно п. 7 ст. 7 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области относится разработка комплекса мер, направленных на помощь малоимущим гражданам, проживающим на

территории Ленинградской области, в приобретении продуктов питания первой необходимости.

Для реализации данных полномочий в законопроекте необходимо дать определение понятия «продукты питания первой необходимости».

Согласно п. 12 ст. 7 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области относится создание реестра поставщиков пищевых продуктов с целью привлечения их на поставки товаров для областных государственных нужд.

Для реализации данных полномочий в законопроекте необходимо определить, кто подпадает под действие данной нормы.

Необходимо также отметить, что нормы в ст. 7 законопроекта, указывающие на то, что Правительству Ленинградской области необходимо разработать и утвердить отраслевые схемы размещения оптовой торговли пищевыми продуктами, а также определить перечень отдельных видов социально значимых пищевых продуктов или разработать комплекс мер, направленных на помощь малоимущим гражданам, проживающим на территории Ленинградской области, в приобретении продуктов питания первой необходимости, требуют конкретизации и в части того, что содержание всех пунктов рассматриваемой статьи не позволяет определить, каким именно отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области в каждом конкретном случае указанные полномочия будут реализовываться.

Кроме того, реализация целей и задач по «обеспечению продовольственной безопасности Ленинградской области», возможно, потребует возложения на Правительство Ленинградской области и других полномочий, в связи с чем, перечень полномочий целесообразнее оставить «открытым».

Как один из вариантов, предлагаем ст. 7 законопроекта дополнить пунктом 15 следующего содержания:

«15) осуществляет иные полномочия в сфере обеспечения продовольственной безопасности в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ленинградской области».

По мнению правового управления, указывая в ст. 7 законопроекта понятия «квоты для сельскохозяйственных товаропроизводителей (поставщиков)» или «предельные размеры торговых надбавок», необходимо учесть, что согласно ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В этой связи рассматриваемый законопроект подлежит оценке регулирующего воздействия в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и областного бюджета.

14. В силу требований ст. 6 БК РФ в пункте 1 ст. 8 законопроекта слова «в соответствии с объемами, утвержденными при принятии закона об областном бюджете» рекомендуем заменить словами «в соответствии с бюджетными ассигнованиями, утвержденными при принятии областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области».

15. В силу требований ст. 3 Федерального закона N 44-ФЗ рекомендуем в пункте 6 ст. 8 законопроекта вместо слов «для областных нужд» указать слова «для государственных нужд Ленинградской области».

16. Статья 10 законопроекта регулирует вопросы создания и функционирования «регионального продовольственного фонда». Однако, из текста нормы не понятна организационно-правовая форма создаваемого «регионального продовольственного фонда».

17. В части 4 ст. 10 законопроекта установлено, что при проведении тендеров на поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд и формировании регионального продовольственного фонда приоритет, при прочих равных условиях, отдается сельскохозяйственному товаропроизводителю, собственнику или поставщику сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, ввозимого в Ленинградскую область в рамках организованных поставок, продукция которого не содержит в своем составе компонентов, полученных из генетически модифицированных источников.

Однако, тендер - конкурсная форма проведения подрядных торгов, представляющая собой соревнование представленных претендентами ofert с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в тендерной документации. Подрядные торги могут проводиться при размещении заказов, например, на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт предприятий, зданий и сооружений производственного и непроизводственного назначения, в том числе на условиях «под ключ» (п.п. 1.4 и 1.5 Распоряжения Госкомимущества России N 660-р, Госстроя России N 18-7 от 13.04.1993 «Об утверждении Положения о подрядных торгах в РФ»).

Кроме того, в ст. 24 Федерального закона N 44-ФЗ данный способ определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) отсутствует, ввиду этого рекомендуем слова «При проведении тендеров на поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для областных нужд» заменить словами «При проведении закупок на поставки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для

государственных нужд Ленинградской области». Аналогичные замечания необходимо учесть и в п. 6 части 1 ст. 14 законопроекта.

18. В части 2 ст. 11 законопроекта указано, что «в целях проведения мониторинга состояния продовольственной безопасности осуществляющий его уполномоченный орган производит информационный обмен с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, производителями и поставщиками сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

Однако, ни ст. 3, ни ст. 11 законопроекта не содержат определения понятия «уполномоченный орган», ввиду этого возникает правовая неопределенность.

19. Статья 12 законопроекта «Обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов» в основе своей дублирует нормы и требования Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", а поскольку указанный федеральный закон полностью регулирует общественные отношения в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, то дополнительное регулирование не требуется, в противном случае, это может быть расценено как нарушение норм федерального законодательства. Ввиду этого предлагаем ст. 12 законопроекта исключить.

20. Статья 13 законопроекта вводит понятия «государственный и общественный контроль» за продовольственной безопасностью.

Часть 1 статьи 13 законопроекта носит отсылочный характер, и указывает лишь на то, что государственный контроль осуществляет уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области в пределах своих полномочий. Часть 2 этой же статьи дублирует нормы, установленные ст. 3 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации". Согласно части 3 и части 4 ст. 3 данного федерального закона граждане и общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля только в соответствии с данным федеральным законом и другими федеральными законами. Таким образом, возможность осуществления общественного контроля «за обеспечением продовольственной безопасности» может быть реализована путем внесения изменений в нормы федерального законодательства. На основании изложенного, считаем возможным ст. 13 законопроекта исключить.

21. В пункте 1 части 1 ст. 14 законопроекта определено, что информация в области продовольственной безопасности размещается и обновляется не реже чем один раз в квартал на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включает в себя данные, в том числе «о реализации областных целевых программ развития продовольственного комплекса», «о прогнозных и фактических

показателях производства основных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ленинградской области», «о состоянии и развитии внутреннего рынка сельскохозяйственного сырья и производства» и др. По мнению правового управления, информация, указанная в п.п. 1, 3, 4, 5, 7-9 части 1 ст. 14 законопроекта нуждается в дополнительном обсуждении и уточнении с точки зрения целесообразности и необходимости ее размещения в таком объеме.

22. В статье 15 законопроекта указано, что данный областной закон вступает в силу со дня его официального опубликования. Однако законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере бюджетных правоотношений, имеют определенную специфику, связанную со строгой взаимосвязью с финансовым годом. Очевидно, разработчик предполагал распространить действие норм законопроекта на правоотношения, которые возникнут с нового финансового года, т.е. с 1 января 2016 года, однако в этом случае необходимо внести соответствующее уточнение в статью 15 законопроекта. В противном случае данный законопроект будет регулировать правоотношения, возникающие в текущем финансовом году, что потребует внесения соответствующих изменений в областной закон «Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Отмечаем, что законопроект нуждается в редакторской правке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин