

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

12.02.16 № 467-1116-22-0-ч

На № _____ от _____

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

В.А. Дюбкову

Заключение

на проект областного закона «О порядке внесения и рассмотрения
депутатских запросов»

Вносит депутат Законодательного собрания
Ленинградской области В.С. Петров
(первое чтение)

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

Законопроектом предлагается регламентировать отдельным областным законом порядок внесения и рассмотрения депутатских запросов.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, представленный законопроект упорядочивает процедуру признания обращения депутатов депутатским запросом по сравнению с действующим положением, установленным в статье 11 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз).

По мнению инициатора, исключение процедуры предварительного рассмотрения обращения депутата (группы депутатов) профильной комиссией обеспечит более оперативное принятие депутатского запроса. Кроме того законопроектом предлагается направлять депутатский запрос только в адрес Губернатора Ленинградской области и членов Правительства Ленинградской области. При этом устанавливается обязанность указанных лиц дать ответ в письменной форме не позднее чем через 7 рабочих дней со дня его получения. В статье 4 законопроекта предлагается проводить оценку полученного ответа на депутатский запрос и ввести процедуру признания неудовлетворительным ответа на депутатский запрос.

По существу законопроекта отмечаем следующее.

1. В соответствии со статьей 7 областного закона внесение депутатского запроса является одной из форм депутатской деятельности.

Статья 11 областного закона № 62-оз устанавливает: понятие депутатского запроса, круг лиц, которым он может направляться, содержание депутатского запроса, порядок рассмотрения и принятия Законодательным собранием депутатского запроса, срок ответа на депутатский запрос, порядок опубликования депутатского запроса и ответа на него.

В соответствии с частью 2 статьи 11 областного закона 62-оз депутатский запрос это обращение депутата, группы депутатов в адрес Губернатора Ленинградской области, руководителей органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов, которое в установленном порядке признано депутатским запросом по решению Законодательного собрания Ленинградской области.

Депутатский запрос должен содержать предложение дать официально разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию государственного органа или органа местного самоуправления. Депутатский запрос не может касаться материалов и дел, находящихся в производстве правоохранительных органов и суда.

В статье 1 законопроекта предлагается определить депутатский запрос как особую форму обращения депутата (группы депутатов) Законодательного собрания в адрес Губернатора Ленинградской области и членов Правительства Ленинградской области.

В законопроекте не определено, по каким именно вопросам, направляется депутатский запрос Губернатору Ленинградской области и членам Правительства Ленинградской области, отсутствуют четкие критерии разграничения полномочий.

Считаем, что представленный законопроект имеет неопределенный предмет правового регулирования и противоречит статье 29 Устава Ленинградской области, в соответствии с которой к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнесено осуществление контроля за соблюдением и исполнением областных законов.

Отсутствие конкретизации приведет к неисполнению областного закона, так как указанные в статье 1 законопроекта должностные лица могут давать ответ на депутатский запрос только в рамках их компетенции.

Таким образом, в случае принятия представленного законопроекта возникнет правовая неопределенность при его правоприменении, а также возможность принятия депутатского запроса, по вопросам за пределами компетенции Законодательного собрания или по вопросам, не относящимся к компетенции Губернатора Ленинградской области или членов Правительства Ленинградской области.

Обращаем внимание, что по сравнению с частью 2 статьи 11 областного закона № 62-оз существенно сокращен круг лиц, которым может быть направлен депутатский запрос. Законопроектом не предусмотрено направление депутатских запросов руководителям органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области. Однако в пояснительной записке основания введения такой новеллы не указаны. Вместе с тем сужение круга лиц, которым может быть направлен депутатский запрос, ограничивает права депутатов Законодательного собрания в части осуществления контроля за исполнением областного законодательства.

2. Кроме того, статья 2 законопроекта не согласуется со статьей 1 законопроекта, в той части, что в статье 1 депутатский запрос это обращение депутата (группы депутатов), а в статье 2 содержится понятие «автор (один из соавторов)», «автор обращения». В этой связи требует уточнение, является ли инициатор (т.е. депутат) разработчиком (автором) обращения или это разные лица, участвующие в разработке и внесении обращения в Законодательное собрание.

Более того в абзаце 4 статьи 2 установлено, что «автор обращения» несет ответственность за точность изложенных в нем фактов и его правомерность. При этом не ясно, кто такой автор обращения, о какой именно ответственности идет речь.

В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 № 96, отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения являются коррупциогенными факторами.

В этой связи представляется, что действующие нормы областного закона № 62-оз в полной мере обеспечивают возможность подготовки необходимого депутатского запроса, его правомерность и достоверность, изложенных в нем фактов.

В частности, в части 3 статьи 11 областного закона № 62-оз установлено, что обращение депутата или группы депутатов вносится в Законодательное собрание Ленинградской области в письменной форме.

До вынесения обращения на заседание Законодательного собрания Ленинградской области оно проходит процедуру предварительного рассмотрения в профильной комиссии (профильных комиссиях) Законодательного собрания в соответствии с Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области. По решению Законодательного собрания Ленинградской области обращение может быть направлено в Контрольно-счетную палату Ленинградской области. По результатам рассмотрения обращения депутат, группа депутатов вправе внести в обращение изменения.

Таким образом, процедура предварительного обсуждения депутатского запроса до внесения его на заседание Законодательного собрания позволяет

определить пределы компетенции Законодательного собрания по запрашиваемой информации, а также определить круг вопросов, относящихся к компетенции Губернатора Ленинградской области, органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области. Указанная процедура позволяет исключить из дальнейшего рассмотрения необоснованные запросы в адрес должностных лиц, предварительно проверить достоверность изложенных в обращении фактов и их правомерность.

Как следует из концепции областного закона № 62-оз в целях получения оперативного ответа на депутатский запрос необходимо четко определить адресата, его компетенцию, что позволит избежать направления депутатского запроса адресату, не владеющему соответствующей информацией.

3. В статье 3 законопроекта предлагается обязать Губернатора Ленинградской области и членов Правительства Ленинградской области, в адрес которых направлен депутатский запрос, дать ответ в письменной форме не позднее чем через 7 рабочих дней со дня его получения.

Вызывает сомнение в возможности реализации предложенного в законопроекте срока для ответа на депутатский запрос. Представляется, что статья 3 законопроекта требует дополнительного обсуждения и обоснования, поскольку в целях подготовки ответа указанным должностным лицом, возможно, потребуются запросить информацию у органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, а в некоторых случаях потребуются провести проверку (проверки), что также требует временных затрат.

4. В абзаце первом статьи 4 законопроекта установлено, что по обоснованной аргументации автора депутатского запроса Законодательное собрание вправе признать ответ, полученный на депутатский запрос, необоснованным в порядке установленном статье 2 представленного законопроекта. На этом основании автор депутатского запроса вправе повторно внести на рассмотрение Законодательного собрания обращение, содержащее расширенный перечень вопросов по той же проблематике.

Однако статье 2 законопроекта не установлен порядок принятия Законодательным собранием и оформление депутатского запроса. Таким образом, законопроект, в случае его принятия, не может быть реализован на практике, ввиду неопределенной процедуры принятия Законодательным собранием депутатского запроса и признания ненадлежащим, поступившего ответ на него. Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 11 действующей редакции областного закона № 62-оз рассмотренное в предварительном порядке обращение депутата включается в повестку дня очередного заседания Законодательного собрания Ленинградской области. Решение о признании обращения депутатским запросом оформляется

постановлением Законодательного собрания и направляется адресату вместе с постановлением.

Полагаем, что содержащийся в абзаце первом статьи 4 законопроекта термин «по обоснованной аргументации автора депутатского запроса» носит оценочный характер, зависит от индивидуального понимания автором депутатского запроса полученного ответа. Что приводит к юридико-лингвистической неопределенности правовой нормы, что является коррупциогенным фактором.

Кроме того, во втором предложении абзаца второго статьи 4 законопроекта устанавливается обязанность присутствовать на депутатских слушаниях (заседаниях Законодательного собрания) руководителей (заместителей руководителей) структурных подразделений Правительства Ленинградской области, которые подготовили признанный неудовлетворительным ответ на депутатский запрос.

Отмечаем, что указанные в законопроекте структурные подразделения не существуют в Правительстве Ленинградской области. В соответствии со статьей 36 Устава Ленинградской области структура Правительства Ленинградской области включает Губернатора Ленинградской области, являющегося Председателем Правительства Ленинградской области, и следующих членов Правительства Ленинградской области:

первый заместитель Председателя Правительства Ленинградской области;

заместители Председателя Правительства Ленинградской области;

иные лица, введенные в состав Правительства Ленинградской области Губернатором Ленинградской области.

Реестр должностей государственной гражданской службы Ленинградской области, утвержденный областным законом от 25.02.2005 №12-оз «О Перечне государственных должностей Ленинградской области, денежном содержании лиц, замещающих государственные должности Ленинградской области, Реестре должностей государственной гражданской службы Ленинградской области и денежном содержании государственных гражданских служащих Ленинградской области» также не предусматривает должности, указанные во втором предложении абзаца второго статьи 4 законопроекта.

Такая юридико-лингвистическая неопределенность термина «руководители (заместители руководителя) структурных подразделений Правительства Ленинградской области», применяемого в рассматриваемой норме законопроекта может в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора.

Кроме того, в абзаце 3 статьи 4 законопроекта предусмотрено, что Законодательное собрание вправе обратиться к Губернатору Ленинградской области предложением применить к лицу, подготовившему признанный

неудовлетворительным ответ, меры дисциплинарного воздействия в соответствии с действующим законодательством.

В этой связи необходимо отметить, что закрепление законопроектом предложенного положения может расцениваться как вмешательство в компетенцию органа исполнительной власти Ленинградской области, нарушающее принцип разделения властей. Из абзаца 3 также неясно, о каких лицах в данном случае идет речь.

Обращаем внимание на несогласованность статьи 2 и статьи 4 законопроекта. А именно, согласно статье 2 законопроекта Губернатор Ленинградской области и члены Правительства Ленинградской области обязаны в течение 7 рабочих дней со дня получения дать ответ на депутатский запрос, а в случае повторного признания Законодательным собранием такого ответа ненадлежащим, предлагается меры дисциплинарного воздействия применить к лицу, подготовившему ответ на депутатский запрос, а не к лицу, которому направлен депутатский запрос. Такой подход противоречит общему принципу ответственности должностного лица, как это установлено в ныне действующем областном законе № 62-оз, в соответствии с которым именно руководитель органа, подписавший ответ на депутатский запрос, может быть приглашен на заседание Законодательного собрания Ленинградской области для дачи устных пояснений по существу вопросов, поставленных в депутатском запросе, и ответов на вопросы депутатов.

В целом полагаем, что предложенный инициатором законопроекта концептуальный подход к изменению областного законодательства в части урегулирования порядка внесения и рассмотрения депутатских запросов не позволяет должным образом сформировать законодательное обеспечение реализации такой формы осуществления депутатской деятельности как депутатский запрос.

5. Также законопроект нуждается в юридико-технической доработке. В соответствии с Методическими рекомендациями юридико-техническому оформлению законопроектов статьи законопроекта следует подразделить на части; уточнить создающее внутренние противоречия и неясные термины, используемые в законопроекте.

Учитывая изложенное, представленный законопроект не может быть принят Законодательным собранием в первом чтении.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин