



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

12.05.16 № 2701-1/16-22-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по государственному, административно-
территориальному устройству
и местному самоуправлению

Ю.В. Соколову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в статью 4 областного
закона «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской
области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области

А.А. Перминовым

Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона, отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и в целом не противоречит действующему законодательству.

Вместе с тем к тексту законопроекта имеются следующие замечания.

1. В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта часть 1 статьи 4 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз) предлагается дополнить новым пунктом, согласно которому непредставление или несвоевременное представление депутатом сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей рассматривается в качестве основания для досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного собрания Ленинградской области.

Следует отметить, что предлагаемые инициатором законопроекта изменения уже учтены в пункте 11 части 1 статьи 4 областного закона № 62-оз, изложенном в новой редакции областным законом от 29 февраля 2016 года № 8-оз «О внесении изменений в областной закон «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области», в соответствии с которой одним из оснований досрочного прекращения полномочий депутата является

несоблюдение запретов и ограничений, установленных, в частности, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Поскольку обязанность предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также правовые последствия неисполнения данной обязанности установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», содержание предлагаемых инициатором законопроекта изменений в полной мере охватывается более общей нормой, содержащейся в действующей редакции пункта 11 части 1 статьи 4 областного закона № 62-оз.

2. В соответствии с подпунктом «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается расширить перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного собрания Ленинградской области за счет включения в него случаев неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней подряд без уважительных причин обязанностей лично принимать участие в заседаниях Законодательного собрания, работе постоянных, временных комиссий и рабочих групп, членом которых данный депутат является.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 1 статьи 1 законопроекта данный перечень предлагается дополнить указанием на неисполнение депутатом в течение 60 и более календарных дней без уважительных причин обязанностей, установленных статьями 15 и 17 областного закона № 62-оз (речь в данном случае идет об обязанностях, связанных с выполнением депутатом поручений Законодательного собрания и работой депутата с избирателями).

Правовое управление отмечает, что 4 мая 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 3 мая 2016 года № 140-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 140-ФЗ), в соответствии с которым расширен перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 140-ФЗ полномочия депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения в течение 30 и более календарных дней обязанностей, предусмотренных частями первой и второй статьи 8 и частью третьей статьи 12 данного Федерального закона (в указанных статьях идет речь об обязанности депутата Государственной Думы поддерживать связь с избирателями: рассматривать их обращения, лично вести прием граждан, проводить встречи с избирателями, а также об обязанности депутата Государственной Думы принимать личное участие в заседаниях Государственной Думы, заседаниях комитетов, комиссий, членами которых он является).

При этом в основе постановления Государственной Думы о прекращении полномочий депутата Государственной Думы должно лежать решение об установлении основания для досрочного прекращения полномочий депутата

Государственной Думы, принимаемое органом, образованным Государственной Думой для подготовки к рассмотрению вопросов, связанных с нарушением правил депутатской этики.

Таким образом, положения подпунктов «в» и «г» пункта 1 статьи 1 законопроекта в определенной части соотносятся с указанными выше положениями Федерального закона № 140-ФЗ.

Вместе с тем законопроект при сравнении его с текстом Федерального закона № 140-ФЗ имеет ряд недостатков, которые могут существенным образом затруднить процесс его применения на практике.

Так, законопроект не дает ответов на вопросы о том, кем будет инициироваться процедура досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного собрания в случаях, предусмотренных законопроектом.

Следуя логике федерального законодателя, можно предположить, что в рассматриваемых случаях указанная процедура должна инициироваться депутатской фракцией Законодательного собрания, членом которой является депутат, постоянной комиссией или временным органом Законодательного собрания (временной комиссией, депутатской рабочей группой), в состав которых он входит.

Предварительное решение об установлении основания для досрочного прекращения полномочий депутата должно, очевидно, приниматься комиссией Законодательного собрания, к числу основных направлений деятельности которой отнесены вопросы организации деятельности Законодательного собрания и депутатской этики.

В случае включения в областной закон № 62-оз нормы, предусматривающей досрочное прекращение полномочий депутата Законодательного собрания в случае неисполнения им в течение 60 и более календарных дней обязанностей по ведению работы с избирателями необходимо определить (во избежание возникновения вопросов в процессе последующего правоприменения), кто и каким образом будет осуществлять контроль за ведением им такой работы, на основании чего может быть принято решение о досрочном прекращении полномочий.

Устанавливая (по аналогии с Федеральным законом № 140-ФЗ) такое основание для досрочного прекращения полномочий, как неисполнение депутатом Законодательного собрания в течение 30 и более календарных дней подряд без уважительных причин обязанностей лично принимать участие в заседаниях Законодательного собрания, работе постоянных, временных комиссий и рабочих групп, членом которых данный депутат является, следует иметь в виду, что в отличие от Государственной Думы, где заседания проводятся три раза в неделю, а заседания комитетов – не реже двух раз в месяц, заседания Законодательного собрания и постоянных комиссий проводятся, по сложившейся практике, один раз в месяц, а заседания временных органов Законодательного собрания (временных комиссий и депутатских рабочих групп, образуемых для решения отдельных вопросов) – еще реже, в связи с чем в случае принятия законопроекта в предлагаемой редакции возможна ситуация, при которой пропуск депутатом одного заседания Законодательного собрания, одного заседания постоянной комиссии или одного

заседания временного органа Законодательного собрания может послужить формальным основанием для досрочного прекращения его полномочий.

На основании изложенного правовое управление полагает целесообразным рассмотреть вопрос об увеличении предлагаемого инициатором законопроекта срока (например, до 3 или 6 месяцев).

Таким образом, положения подпунктов «в» и «г» пункта 1 статьи 1 законопроекта нуждаются в дополнительном обсуждении и доработке.

3. В соответствии с подпунктом «д» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается досрочно прекращать полномочия депутата Законодательного собрания в случае «нереализации им права законодательной инициативы в течение шести месяцев без уважительных причин».

Однако поддержка данной концепции приведет к превращению права законодательной инициативы в обязанность законодательной инициативы (причем действовать данное правило будет исключительно в отношении депутатов Законодательного собрания как субъектов права законодательной инициативы), что нельзя признать правильным по определению.

Законодательное собрание не является монополистом в сфере законотворческой деятельности. Более того, основная часть законопроектов, рассматриваемых Законодательным собранием, разрабатывается органами исполнительной власти Ленинградской области и вносится Губернатором Ленинградской области.

Как отмечается в юридической литературе, законодательная инициатива предполагает разработку законопроекта, что само по себе является сложной, комплексной работой, требующей большого количества специалистов как в отраслях права и экономики, которые затрагивает законопроект, так и в законодательной технике. Требовать такого уровня специальных познаний от депутатов, значит ограничивать пассивное избирательное право.

Кроме того, полагая, что введение данной нормы может привести к формальному исполнению депутатами обязанности по внесению проектов областных законов, что, в свою очередь, негативно скажется на качестве законодательной деятельности.

4. Отдельно следует остановиться на положениях, содержащихся в пояснительной записке к законопроекту.

Как указывает инициатор законопроекта, «природа свободного депутатского мандата не отвечает требованиям и динамике развития современного гражданского общества и негативно влияет на качество работы представительной ветви власти в Российской Федерации. Для решения указанной проблемы законопроектом предлагается изменить правовую природу мандата депутата Законодательного собрания Ленинградской области и придать ему императивный характер».

Однако правовое управление отмечает, что мандат депутата - это правоотношения между депутатом и избирателями по поводу представительства интересов последних в законодательном (представительном) органе государственной власти. Содержанием данных правоотношений при императивном мандате выступают три института непосредственной демократии: наказ, отчет и отзыв.

Основанием юридической конструкции императивного мандата является наказ избирателей (официально выраженное поручение депутату, являющееся для него конкретной целью деятельности, за которую он будет отчитываться перед избирателями).

Два других института (отчет и отзыв) следуют за наказом и обеспечивают его должное выполнение, то есть являются правовыми средствами контроля за деятельностью депутата.

В Конституции Российской Федерации 1993 года процедура отзыва депутата не регламентирована, при этом законодательный (представительный) орган государственной власти (федеральный, региональный и местный) вправе самостоятельно решить вопрос о необходимости (целесообразности) ее введения путем принятия соответствующего нормативного правового акта (закона).

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что в большинстве субъектов Российской Федерации законы о порядке отзыва депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти были признаны утратившими силу либо их действие было приостановлено.

Таким образом, придание мандату депутата Законодательного собрания Ленинградской области императивного характера возможно лишь путем принятия самостоятельного областного закона, в котором были бы четко регламентированы процедуры получения депутатом наказов избирателей, представления им отчетов о выполнении наказов избирателей и отзыва депутата в случае невыполнения наказов избирателей (отдельно следует отметить, что инициаторами отзыва депутата в рассматриваемом случае должны выступать сами избиратели).

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что содержание пояснительной записки не в полной мере соотносится с текстом представленного законопроекта.

Правовое управление отмечает, что высказанные в настоящем заключении замечания не являются препятствием для принятия законопроекта в первом чтении.

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

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин