

ДУМА

ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ

ПЯТОГО СОЗЫВА

**АППАРАТ ДУМЫ**

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Мира, д. 5, г. Ханты-Мансийск, 628006 Тел.: (3467) 38-28-35 Тел./факс: 39-25-39 E-mail: dumahmao@dumahmao.ru

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

28 марта 2013 г. № 50

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры**

**"О парламентском расследовании в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре"**

Рассмотрев проект закона Ханты-Мансийского автономного   
округа – Югры "О парламентском расследовании в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре", внесенный в качестве законодательной инициативы депутатской фракцией политической партии "Либерально-демократическая партия России" в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее также – проект закона, законопроект), Государственно-правовое управление аппарата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее также – Думы автономного округа) сообщает следующее.

Согласно пояснительной записке проектом закона предлагается урегулировать правоотношения, связанные с проведением Думой автономного округа парламентского расследования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее также – парламентское расследование).   
В частности законопроект предлагает установить порядок проведения парламентского расследования, его организационные формы и основные положения, касающиеся процедуры проведения парламентского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании.

В соответствии с пунктом 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 наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Положением статьи 16 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры определено, что контроль за исполнением законов автономного округа находится в ведении автономного округа.

Таким образом, принятие рассматриваемого проекта закона находится в ведении Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Проект закона внесен с соблюдением требований, установленных Регламентом Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В результате антикоррупционной экспертизы, положений, содержащих коррупционные факторы не выявлено.

Вместе с тем на территории Российской Федерации действует Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", которым регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Устанавливаются основания для проведения парламентского расследования, его организационные формы и основные положения, касающиеся процедуры парламентского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследованию. Одной из целей указанного Федерального закона является обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления. Во исполнение целей указанного Федерального закона создается комиссия по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, которая при осуществлении своей деятельности имеет право запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информацию, необходимую для проведения парламентского расследования. Таким образом, цели проведения парламентского расследования, предусмотренные статьей 3 проекта закона, уже обеспечены нормами Федерального закона "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации".

Также необходимо обратить внимание, что текст проекта закона дублирует положения Федерального закона "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации".

Кроме вышеизложенного, к проекту закона имеется ряд замечаний правового характера.

1. Согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 3 проекта закона одной из целей парламентского расследования является обеспечение контроля деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа. Указанное содержание цели парламентского расследования противоречит, закрепленному в подпункте 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", конституционному принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, согласно которому законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно, а также противоречит основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установленным статьей 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

2. Что касается обязанностей и прав членов депутатской комиссии по выяснению причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, представляющих общественную значимость для населения (далее также – комиссия), например выполнять поручения комиссии или лично участвовать в заседаниях комиссии и деятельности образованных комиссией рабочих групп, закрепленных статьей 12 законопроекта, необходимо учитывать, что прежде всего члены комиссии являются депутатами Думы автономного округа и должны действовать в рамках полномочий, установленных Законом автономного округа от 3 мая 2000 года № 19-оз "О статусе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры".

3. В подпункте 1 пункта 1 статьи 13 и абзаце втором пункта 1 статьи 14 проекта закона идет речь о действующем законодательстве, регулирующем правоотношения, связанные с правами и обязанностями лиц, привлеченных к участию в парламентском расследовании. Проведя анализ федерального законодательства и законодательства автономного округа на предмет закрепления вышеуказанных прав и обязанностей, норм, регулирующих данную сферу деятельности не обнаружено.

4. Пункт 4 статьи 15 проекта закона подразумевает, что расследование может проводиться в отношении конкретного должностного лица. Указанное положение противоречит функциям Думы автономного округа, установленным статьей 5 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также выходит за пределы предмета расследования, так как им в соответствии с пунктом 2 статьи 2 проекта закона может быть только расследование в отношении фактов неисполнения законов автономного округа и несоблюдения порядка управления и распоряжения государственной собственностью автономного округа.

5. Абзацем третьим пункта 1 статьи 14 проекта закона установлена обязанность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти представлять информацию, необходимую для проведения парламентского расследования. Согласно определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2002 года № 56-Г02-13 данное положение противоречит [пункту "г" статьи 71](garantF1://10003000.714) Конституции Российской Федерации, устанавливающей предмет ведения Российской Федерации, в следствие, чего не правомерно, так как субъекту Российской Федерации не предоставлено право издавать правовые акты по вопросам формирования и определения порядка деятельности федеральных органов государственной власти и их структурных подразделений.

Кроме указанных замечаний правового характера, проект закона содержит внутренние противоречия, а также пробелы в регулировании деятельности комиссии.

1. Абзацем вторым пункта 2 статьи 4 установлено, что комиссия завершает свою работу в порядке, установленном проектом закона, если за проект постановления Думы автономного округа о продлении срока проведения парламентского расследования не проголосовало необходимое число депутатов. Вместе с тем в тексте законопроекта не определено, какую численность депутатов Думы автономного округа составляет определение "необходимое число депутатов Думы автономного округа".

2. В пункте 3 статьи 6 проекта закона установлено, что инициатива проведения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Губернатора автономного округа или Думы автономного округа, а также в период выборов Губернатора автономного округа и депутатов Думы автономного округа. Вместе с тем не определено, распространяются ли указанные ограничения на период последних шести месяцев полномочий главы муниципального образования и думы муниципального образования и период выборов главы и думы муниципального образования.

Таким образом парламентское расследование может проводиться в отношении органов местного самоуправления, срок полномочий которых заканчивается или уже истек.

3. В пункте 2 статьи 8 проекта закона определено, что в состав комиссии должно входить равное число представителей всех депутатских фракций в Думе автономного округа, но вместе с тем не определено, каким должно быть общее число членов комиссии.

Кроме того, статьей 8 законопроекта не предусмотрены досрочное прекращение полномочий членов комиссии и включение в состав комиссии новых членов комиссии взамен выбывших. Возможно возникновение ситуации, когда число оставшихся депутатов не будет состоять из равного числа представителей всех депутатских фракций в Думе автономного округа, как предусматривает пункт 2 статьи 8 проекта закона, и в этом случае комиссия может оказаться не легитимной.

4. Подпунктом 3 пункта 1 статьи 10 проекта закона установлено, что при осуществлении своей деятельности комиссия имеет право привлекать к участию в парламентском расследовании должностных лиц, а также граждан. Вместе с тем не указано, каким образом осуществляется привлечение указанных лиц, а также степень их участия в работе комиссии (постоянно или по мере необходимости, дача ответов или анализ поступившей информации и так далее).

5. Подпунктом 4 пункта 1 статьи 10 предусмотрена возможность комиссии при осуществлении своей деятельности осуществлять киносъемку, а в тексте настоящего подпункта в числе прочего предусмотрена и видеосъемка.

Вместе с тем в пункте 3 статьи 10 законопроекта указанно, что только объяснения, ответы, а также некая информация, полученные в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи рассматриваются на заседаниях комиссии, вместе с тем пунктом 2 предусмотрены только письменные ответы и объяснения, что противоречит положениям подпункта 4 пункта 1 статьи 10, которым установлен более широкий перечень видов информации.

6. В пункте 2 статьи 11 идет речь о составлении доклада по результатам деятельности рабочей группы, но вместе с тем не указано, кем он утверждается.

7. В тексте статьи 13 определены права лиц, привлеченных к участию в парламентском расследовании, не определен статус указанных лиц (это должностные лица или просто граждане, обладающие необходимыми сведениями).

8. В подпункте 2 пункта 1 статьи 13 установлено, что лица, привлеченные к участию в парламентском расследовании, имеют право вести записи. Вместе с тем не указано, какие именно записи (фото-, видео- или аудиозаписи). Кроме того не урегулирован вопрос ведения указанных записей и их дальнейшее использование в случае рассмотрения информации и документов, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну.

9. В пункте 9 статьи 15 законопроекта установлено, что в случае, если итоговый доклад комиссии не утверждается Думой автономного округа, деятельность комиссии прекращается. Возникает вопрос, если доклад комиссии не утвержден, а деятельность комиссии прекращена, кем дорабатывается итоговый доклад комиссии и кем и в каком порядке он снова вносится на рассмотрение Думы автономного округа.

Кроме вышеизложенного, необходимо обратить внимание на ряд юридико-технических замечаний к проекту закона.

1. В пункте 3 статьи 6 речь идет о последних шести месяцах работы Думы автономного округа. Вместе с тем в соответствиис пунктом 1 статьи 1 Закона автономного округа "О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры"Дума автономного округа является постоянно действующим высшим и единственным законодательным органом государственной власти автономного округа. Таким образом, речь должна идти о последних шести месяцах работы действующего созыва Думы автономного округа.

2. В пункте 1 статьи 7 проекта закона необходимо уточнить, что вопрос о проведении парламентского расследования и о создании комиссии рассматривается не просто на очередном заседании Думы автономного округа, а на очередном заседании Думы автономного округа после направления письменного обращения.

3. В подпункте 1 пункта 2 статьи 15 законопроекта указано, что в итоговом докладе комиссии могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Вместе с тем в тексте указанного положения необходимо уточнить, что речь идет только о нормативных правовых актах автономного округа.

Также в подпункте 2 пункта 2 статьи 15 идет речь о постановке вопроса перед уполномоченными органами, но не определено какого уровня указанный орган и кем он уполномочен.

4. В пункте 2 статьи 16 проекта закона не ясно о каком конкретно архиве идет речь.

В дополнение к вышеизложенному необходимо обратить внимание на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии. В пояснительной записке к проекту закона указано, что принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов из бюджета автономного округа. Вместе с тем пунктом 10 статьи 9 проекта закона установлено, что из числа членов комиссии могут создаваться рабочие группы для выезда в случае необходимости на место расследуемого комиссией события, что потребует расходов на оплату проезда, проживания и так далее.

Например, Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ   
"О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии урегулировано следующим образом:

1. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Гражданам, приглашенным на заседание комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, в [порядке и размерах](garantF1://89204.1000), установленных Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета возмещаются:

1) расходы на проезд и проживание в связи с прибытием на заседание комиссии;

2) почтовые расходы;

3) компенсация за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании.

Согласно положениям пункта 3 статьи 49 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в случае, установления проектом закона положений, регламентирующих финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии, покрываемых за счет средств бюджета автономного округа, необходимо наличие заключения Губернатора автономного округа.

Исходя из вышеприведенных оснований, необходимо отметить, что проект закона содержит положения, противоречащие федеральному законодательству, внутренние противоречия, а также не полное правовое регулирование правоотношений, связанных с проведением Думой автономного округа парламентского расследования.

**Начальник управления –**

**заместитель руководителя**

**аппарата Думы К.А. Дмитриев**