# ПОВТОРНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

от 09 февраля 2018 года №05-13/143

**по результатам проведения повторной правовой экспертизы на закон Еврейской автономной области от 30.05.2008 №378-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования Еврейской автономной области»**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 03.03.2014 №25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело повторную правовую экспертизу закона Еврейской автономной области от 30.05.2008 №378-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования Еврейской автономной области» далее - закон от 30.05.2008 №378-ОЗ.

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы послужило поручение Минюста России.

Предметом правового регулирования рассматриваемого закона являются общественные отношения по поводу установления гарантий осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования в Еврейской автономной области.

В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основное нормативное регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

- Конституцией Российской Федерации;

- Гражданским кодексом Российской Федерации (в редакции от 29.12.2017 №459-ФЗ);

- Федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 29.12.2017 №442-ФЗ), далее - Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ;

- Федеральным законом 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 29.12.2017 №463-ФЗ), далее – Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.

На основании подпункта «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 13 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ гарантии депутатской деятельности устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

На основании части 1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Частью 5.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ установлено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

На основании пункта 1 статьи 17 Устава Еврейской автономной области Законодательное Собрание области принимает законы и иные нормативные правовые акты области, вносит в них изменения.

В соответствии с частью 2 статьи 39 Устава Еврейской автономной области, систему нормативных правовых актов органов государственной власти области образуют указанный Устав, законы и постановления Законодательного Собрания области, постановления и распоряжения губернатора области, постановления и распоряжения правительства области, приказы органов исполнительной власти области, формируемых правительством области.

Частью 1 статьи 39 Устава Еврейской автономной области установлено, что органы государственной власти области в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты, обязательные к исполнению на всей территории области.

Таким образом, закон от 30.05.2008 №378-ОЗ издан в пределах компетенции Законодательного Собрания Еврейской автономной области.

Форма и текст нормативного правового акта соответствуют правилам юридической техники.

Вместе с тем, в ходе проведения повторной правовой экспертизы указанного закона установлено, что его отдельные положения противоречат федеральному законодательству.

Статьей 3, частью 2 статьи 4, статьей 5 закона от 30.05.2008 №378-ОЗ установлено, что по вопросам депутатской деятельности депутат пользуется **правом внеочередного приема**, в том числе, **руководителями предприятий, учреждений, организаций**, расположенных на территории соответствующего муниципального образования области; при обращении депутата в организации, расположенные на территории муниципального образования области, соответствующие **руководители представляют депутату необходимую информацию и документацию** по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, не являющуюся государственной или коммерческой тайной; депутат или группа депутатов имеют право обращаться с запросом, рассмотренным представительным органом муниципального образования в соответствии с его регламентом, в том числе, к **руководителям предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности** по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа муниципального образования области, и по вопросам своей депутатской деятельности, при этом **руководитель, к которому обращен запрос, обязан рассмотреть его не позднее 30 дней со дня его поступления**, если иное не установлено федеральным законодательством.

В то же время, согласно пунктам 1 и 2 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации, состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов.

Гражданское законодательство основывается на признании **равенства участников** регулируемых им отношений, **неприкосновенности собственности**, свободы договора, **недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела,** необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (часть 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В соответствии с частью 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане (**юридические лица**) приобретают и осуществляют свои гражданские права **своей волей и в своем интересе**. **Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора** **и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора**. **Гражданские права** **могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.**

Исходя из вышеизложенного, права граждан и юридических лиц на невмешательство в осуществляемую ими деятельность могут быть ограничены только в случае указания на то федерального закона.

Между тем законом от 30.05.2008 №378-ОЗ при отсутствии на федеральном уровне соответствующего правового регулирования предусмотрены для предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории соответствующего муниципального образования области определенные обязательства по отношению к депутату муниципального образования, дополнительные ограничения в их деятельности, что противоречит приведенной выше норме Гражданского кодекса Российской Федерации о допустимости ограничения гражданских прав исключительно на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, положения статьи 3, части 2 статьи 4, статьи 5 закона от 30.05.2008 №378-ОЗ противоречат положениям частей 1,2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, так как содержат обременительные требования для граждан и юридических лиц, в части установления необходимости указанных субъектов обеспечивать возможность осуществления внеочередного приема депутатов соответствующего муниципального образования, представлять депутатам необходимую информацию и документацию по вопросам, связанным с их депутатской деятельностью, не являющуюся государственной или коммерческой тайной, а также рассматривать его не позднее 30 дней со дня его поступления, если иное не установлено федеральным законодательством.

Аналогичная позиция отражена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2013 по делу №25-АПГ13-1 об оспаривании отдельных положений Закона Астраханской области от 22 июля 2003 года №35/2003-03 «О статусе депутата Думы Астраханской области».

Кроме того, указанные положения статьи 3, части 2 статьи 4, статьи 5 закона от 30.05.2008 №378-ОЗ содержат в себе коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, предусмотренные подпунктом «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, – выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, предусмотренные подпунктом «а» пункта 4 указанной Методики - наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

В целях устранения вышеуказанных коррупциогенных факторов, предлагаю исключить соответствующие положения из статьи 3, части 2 статьи 4, статьи 5 закона от 30.05.2008 №378-ОЗ.

На основании изложенного, предлагаю привести закон от 30.05.2008 №378-ОЗ в соответствие с федеральным законодательством, устранить коррупциогенные факторы.

О результатах рассмотрения настоящего повторного экспертного заключения прошу в течение 30 дней с момента его поступления сообщить в отдел по Еврейской автономной области Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области по адресу: ул. Шолом-Алейхема, 55, г. Биробиджан, 679000.

Исполняющий обязанности начальника

Главного управления

Е.В. Нащёкина