

**Предварительный анализ Закона города Севастополя от 8 июня 2016 года № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя»**

**1. Общие положения**

*1.1. Объект мониторинга правоприменения:*

Закон города Севастополя от 8 июня 2016 года № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя» (далее также – Закон).

Вступил в силу 8 июня 2016 года.

*1.2. Изменения в Закон вносились следующими законами города Севастополя:*

1) Законом города Севастополя от 28 октября 2016 года № 285-ЗС «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 8 июня 2016 года № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя»;

2) Законом города Севастополя от 14 декабря 2016 года № 304-ЗС «О внесении изменений в часть 1 статьи 4 Закона города Севастополя от 8 июня 2016 года № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя».

*1.3. Субъекты проведения мониторинга правоприменения:*

1) постоянная комиссия по бюджету Законодательного Собрания города Севастополя;

2) юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя.

*1.4. Период проведения мониторинга:* 1 января 2017 года – 5 февраля 2018 года.

*1.5. Период действия Закона, за который проводился мониторинг его правоприменения,* – с 8 июня 2016 года по 30 декабря 2017 года.

*1.6. Правовая основа проведения мониторинга правоприменения Закона:*

1) Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»;

3) постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 24 ноября 2016 года № 747 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании города Севастополя в 2017 году»;

4) распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 26 января 2017 года № 7-рп «Об утверждении Плана

организационно-технических и исследовательских мероприятий нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу правоприменения в 2017 году».

## **2. Цели и задачи проведения мониторинга правоприменения Закона**

*2.1. Целями проведения правового мониторинга являются:*

- 1) совершенствование Закона;
- 2) выявление, устранение и предотвращение нежелательных последствий действия Закона.

*2.2. Основными задачами проведения правового мониторинга:*

- 1) выявление и устранение коллизий между нормами Закона и нормами федерального законодательства, а также между нормами внутри самого Закона;
- 2) выявление пробелов в правовом регулировании общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;
- 3) выявление факторов (в том числе коррупциогенных), снижающих эффективность реализации Закона и принятых в его обеспечение подзаконных актов;
- 4) оценка эффективности исполнения Закона и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов;
- 5) выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;
- 6) выявление в Законе ошибок юридико-технического и лингвистического характера, коррупциогенных факторов;
- 7) выработка предложений по совершенствованию Закона в целом и по устранению пробелов, дублирования норм, коллизий, коррупциогенных и иных факторов, снижающих эффективность реализации Закона в частности.

## **3. Деятельность субъектов мониторинга правоприменения по проведению организационных и исследовательских мероприятий**

Направлены запросы о правоприменительной практике и проблемах, возникающих при применении Закона:

- 1) в Департамент финансов города Севастополя от 19 мая 2017 года № 13/01-02/48;
- 2) в прокуратуру города Севастополя от 26 апреля 2017 года № 03-15/1223;
- 3) в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю от 26 апреля 2017 года № 03-15/1228;
- 4) в Севастопольский городской суд от 14 июля 2017 года № 03-15/2649;
- 5) в Арбитражный суд города Севастополя от 13 июля 2017 года № 03-15/2646;
- 6) в Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Севастопольский государственный университет» от 23 мая 2017 года № 03-15/1754.

На все запросы по состоянию на 5 февраля 2018 года поступили ответы. Поступившие ответы на запросы обобщены и проанализированы.

Проведен правовой, юридико-технический, лингвистический анализ текста Закона, а также анализ текста Закона, направленный на выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений.

#### **4. Проведение мониторинга правоприменения**

##### **4.1. Анализ Закона**

Закон регулирует отношения, связанные с организацией и проведением публичных слушаний по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя на очередной финансовый год и плановый период и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя.

Правовой основой регулирования данной сферы общественных отношений является:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- 3) Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- 4) Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).

На уровне субъекта Российской Федерации города Севастополя данные правоотношения урегулированы следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Законом города Севастополя от 8 июля 2016 года № 246-ЗС «О публичных слушаниях по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя»;
- 2) Законом города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя»;
- 3) Законом города Севастополя от 14 августа 2014 года № 59-ЗС «О бюджетном процессе в городе Севастополе».

В соответствии с Конституцией Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно пункту 6 статьи 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания.

Согласно статье 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип прозрачности (открытости) означает обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией).

Кроме того, как следует из Конституции Российской Федерации, в частности из ее статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 24 (часть 2), 32 (часть 1), финансовое регулирование и использование финансовых ресурсов Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности, что способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов.

Согласно части 1 статьи 13, пункту 13 части 2 статьи 20 Устава города Севастополя Законодательное Собрание города Севастополя является постоянно действующим, высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти города Севастополя, которому предоставлено право законом регулировать вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами к ведению и полномочиям города Севастополя.

Таким образом, Закон является достаточным и необходимым нормативным правовым актом и принят в пределах полномочий Законодательного Собрания города Севастополя.

По своей структуре Закон соответствует требованиям Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя».

Закон состоит из 11 статей.

Постатейный анализ Закона выявил недостатки правового и лингвистического характера.

При этом анализ текста Закона не выявил факторов (в том числе коррупциогенных), снижающих эффективность реализации Закона и принятых в его обеспечение подзаконных актов, внутренних противоречий между нормами Закона, неэффективных норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона.

С целью обеспечения простоты восприятия материалов, изложенных в тексте Предварительного анализа Закона, замечания лингвистического характера, содержащие указания на орфографические и пунктуационные ошибки, изложены в отдельном заключении (приложение 1 к настоящему Предварительному анализу Закона).

Замечания правового и лингвистического характера, влияющие на содержание правовых норм Закона и их реализацию, изложены ниже.

Кроме того, к настоящему Предварительному анализу Закона прилагаем экспертное заключение Юридического института Севастопольского государственного университета по результатам проведения правовой экспертизы Закона (приложение 2 к настоящему Предварительному анализу Закона).

**К статьям 1–3 Закона** отсутствуют замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера, а также коррупциогенные факторы.

**К статье 4 Закона** имеется замечание лингвистического характера.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», которым определено понятие «нормативные правовые акты города Севастополя», в пункте 3 части 2 статьи 4 Закона слова «нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов» необходимо заменить словами «нормативные правовые акты города Севастополя, проекты нормативных правовых актов города Севастополя».

**К статье 5 Закона** имеются замечания лингвистического характера.

В части 1 статьи 5 Закона слова «общественных объединений» необходимо заменить словами «общественных и религиозных объединений» с целью согласования перечня некоммерческих организаций с частью 4 статьи 7 Закона.

**К статье 6 Закона** имеется замечание лингвистического характера.

С целью соблюдения единства терминологического аппарата рекомендуем в части 5 статьи 6 Закона слова «в городе Севастополе» заменить словами «внутригородских муниципальных образований города Севастополя».

**К статьям 7, 8 Закона** имеются замечания лингвистического характера.

В соответствии с пунктом 13 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и с целью соблюдения единства терминологического аппарата законодательного акта часть 1 статьи 8 Закона после слов «города Севастополя» необходимо дополнить словами «в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

**К статье 9 Закона** имеется замечание правового и лингвистического характера.

Согласно части 1 статьи 9 Закона по итогам публичных слушаний на основании поданных участниками публичных слушаний предложений в письменной форме (для публичных слушаний в форме очного собрания) или в электронном виде (для публичных слушаний в заочной форме) рабочей группой по подготовке и проведению публичных слушаний в течение трех рабочих дней

составляется итоговый документ – Заключение рабочей группы, – который должен содержать обобщенную информацию о количестве участников публичных слушаний, о ходе публичных слушаний, о поступивших в письменной форме предложениях.

При этом в соответствии с частью 6 статьи 25 Федерального Закона № 212-ФЗ по результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, *в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.*

В нарушение указанной нормы Закон не содержит информацию об отражении в итоговом документе по результатам публичных слушаний информации о мнениях участников публичных слушаний, поступивших заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.

Таким образом, часть 1 статьи 9 Закона частично дублирует положения части 6 статьи 25 Федерального Закона № 212-ФЗ, что подлежит устранению.

Указанная позиция нашла свое отражение в экспертном заключении Юридического института Севастопольского государственного университета (далее – Юридический институт СевГУ).

Для соблюдения единства терминологического аппарата законодательного акта в части употребления термина «рабочая группа по подготовке и проведению публичных слушаний» часть 2 статьи 9 Закона после слов «заседании рабочей группы» дополнить словами «по подготовке и проведению публичных слушаний».

Отдельно стоит отметить замечание к Закону, подготовленное Юридическим институтом.

Так, согласно указанному заключению Закон не содержит требование о ведении и размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» протокола публичных слушаний, предусмотренное статьей 25 Федерального закона № 212-ФЗ.

В то же время нельзя согласиться с данным замечанием по следующему основанию.

Согласно частям 6, 7 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ по результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет *итоговый документ* (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях, размещаемый в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Частями 1, 3 статьи 9 Закона предусмотрено, что по итогам публичных слушаний на основании поданных участниками публичных слушаний предложений в письменной форме (для публичных слушаний в форме очного собрания) или в электронном виде (для публичных слушаний в заочной форме) рабочей группой по подготовке и проведению публичных слушаний в течение

трех рабочих дней составляется **итоговый документ** – Заключение рабочей группы, – который должен содержать обобщенную информацию о количестве участников публичных слушаний, о ходе публичных слушаний, о поступивших в письменной форме предложениях. Утвержденное Заключение рабочей группы Законодательное Собрание города Севастополя размещает в официальном печатном средстве массовой информации Законодательного Собрания города Севастополя, а также на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение пяти рабочих дней.

В статье 25 Федерального закона № 212-ФЗ законодатель установил возможность оформления итогового документа в форме протокола.

При этом Закон, определяя в качестве итогового документа заключение, а также соблюдая требования, предъявляемые к итоговому документу, в частности по опубликованию указанного документа в сети «Интернет», не противоречит положениям статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ.

## **4.2. Характеристика (оценка) хода реализации (применения) норм Закона**

4.2.1. По применению норм Закона в период с 8 июня 2016 года по 18 декабря 2017 года были проведены публичные слушания:

– по проекту закона «Об исполнении бюджета города Севастополя за 2015 год» (распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 16 июня 2016 года № 20-рп «О проведении публичных слушаний»);

– по проекту закона «О бюджете города Севастополя на 2017 год» в заочной форме (распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 23 декабря 2016 года № 53-рп «О проведении публичных слушаний»);

– по проекту закона «Об исполнении бюджета города Севастополя за 2016 год» в заочной форме (распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 30 мая 2017 года № 24-рп «О проведении публичных слушаний»);

– по проекту закона «О бюджете города Севастополя на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов» в заочной форме (распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 1 декабря 2017 года № 61-рп «О проведении публичных слушаний»).

4.2.2. В рамках осуществления полномочий по определению формы проведения публичных слушаний, Законодательным Собранием города Севастополя преимущественно избирается заочная форма публичных слушаний.

4.2.3. При проведении публичных слушаний в заочной форме в городе Севастополе соблюдаются требования части 2 статьи 2 Закона по размещению проекта бюджета города Севастополя (проекта годового отчета об исполнении бюджета города Севастополя) в электронном виде на официальном сайте Законодательного Собрания города Севастополя в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», установленные частью 2 статьи 2 Закона.

4.2.4. Во исполнение положений части 1 статьи 4 Закона Законодательное Собрание города Севастополя в течение трех рабочих дней со дня издания распоряжения Председателя Законодательного Собрания города Севастополя о проведении публичных слушаний размещает информационное сообщение о проведении указанных публичных слушаний на официальном сайте Законодательного Собрания в подразделе «Публичные слушания» раздела «Иная деятельность Законодательного Собрания».

4.2.5. В ходе проведения публичных слушаний по проекту закона города Севастополя «О бюджете города Севастополя на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» поступило одно обращение граждан по вопросу финансирования мероприятий по строительству сетей канализования улиц города Севастополя в рамках выполнения мероприятий подпрограммы 3 «Развитие водоснабжения, водоотведения города Севастополя» государственной программы города Севастополя «Развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры города Севастополя на 2017–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Севастополя от 13 сентября 2017 года № 1112-ПП, на которое членами рабочей группы подготовлен ответ.

### **4.3. Проблемы реализации Закона**

4.3.1. По данным, представленным правоприменителями Закона на 5 февраля 2018 года, проблемы, возникающие при реализации Закона в городе Севастополе, отсутствуют.

4.3.2. Публичные слушания по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя и о годовом отчете об исполнении бюджета города Севастополя проводятся без нарушений сроков и процедуры исполнения.

### **4.4. Судебная практика**

Законодательным Собранием города Севастополя был направлен запрос в Севастопольский городской суд (исх. № 0315/2649 от 14 июля 2017 года) и в Арбитражный суд города Севастополя (исх. № 0315/2646 от 13 июля 2017 года) о предоставлении информации о практике рассмотрения судами города Севастополя дел, связанных с применением Закона.

Вышеуказанная информация Севастопольским городским судом, Арбитражным судом города Севастополя не предоставлена, однако рекомендовано использовать официальный интернет-сайт Севастопольского городского суда [gs.sev.sudrf.ru](http://gs.sev.sudrf.ru), а также информационные системы «Картотека арбитражных дел», «Банк решений арбитражных судов» при поиске текстов судебных актов.

При этом информация о рассмотрении Севастопольским городским судом дел, связанных с организацией и проведением публичных слушаний по проектам законов города Севастополя о бюджете города Севастополя на очередной финансовый год и плановый период и о годовом отчете об исполнении бюджета



города Севастополя, а также дел об оспаривании положений Закона на вышеуказанном официальном интернет-сайте не представлена.

Информацию о рассмотрении судами общей юрисдикции города Севастополя вышеуказанной категории дел справочно-правовая система «Консультант Плюс» не содержит.

**5. Выводы о состоянии объекта мониторинга и предложения по его совершенствованию и принятию мер, необходимых для повышения эффективности его применения и решения проблем, выявленных в процессе проведения мониторинга.**

5.1. Проведенный анализ Закона позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования норм, изложенных в нем, в связи со следующими выявленными недостатками правового регулирования:

- замечания юридико-технического характера, коррупциогенные факторы отсутствуют;
- правовые замечания: часть 1 статьи 9;
- замечания лингвистического характера: часть 2 статьи 4, часть 1 статьи 5, часть 2 статьи 5, часть 5 статьи 6, часть 2 статьи 7, часть 1 статьи 8, часть 2 статьи 9.

5.2. Проблемы реализации Закона в городе Севастополе отсутствуют.

5.3. Проведенная правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая экспертиза Закона показала его удовлетворительное состояние. С целью устранения выявленных недостатков рекомендовано внести изменения в отдельные положения шести статей Закона, что составляет 20 процентов от всех норм, установленных Законом. Количество выявленных дефектов правового регулирования, осуществленного Законом, позволяют рекомендовать внесение изменений в структурные единицы действующего Закона.

Заместитель начальника  
юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя



О.Н.Чиркова