



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

03.04.2018 № 1168-1/18-06-0-2

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона
«О соглашениях о приграничном сотрудничестве на территории
Ленинградской области»

Вносит
Губернатор Ленинградской области
(первое чтение)

Изучив представленный проект областного закона «О соглашениях о приграничном сотрудничестве на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроект разработан в связи с принятием Федерального закона от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ), регулирующего отношения, связанные с осуществлением приграничного сотрудничества субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Законопроектом определяются субъекты, имеющие право на заключение соглашений о приграничном сотрудничестве, порядок заключения таких соглашений. В частности, предусматривается порядок согласования органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области соглашений о приграничном сотрудничестве с уполномоченным органом и Правительством Ленинградской области, порядок регистрации таких соглашений.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, не противоречит действующему законодательству, однако к нему имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Разработчиком предложено наименование законопроекта: «О соглашениях о приграничном сотрудничестве на территории Ленинградской

Председателю
постоянной комиссии по
государственному устройству,
международным,
межпарламентским и
общественным связям

И.Ф. Хабарову

области», однако в такой редакции внутренняя согласованность и законченность наименования не проявляется в должной мере, в связи с чем предлагаем изложить наименование законопроекта в следующих редакциях: «О заключаемых в Ленинградской области соглашениях о приграничном сотрудничестве», «О соглашениях о приграничном сотрудничестве, заключаемых на территории Ленинградской области» либо использовать в наименовании законопроекта опыт других субъектов Российской Федерации, которыми уже приняты правовые акты по вопросам приграничного сотрудничества.

2. В законопроекте отсутствует преамбула, которая предваряет его текст, либо структурная единица, определяющая предмет правового регулирования законопроекта или сферу его действия.

Нормотворческая практика, сложившаяся в Ленинградской области, свидетельствует о том, что в проектах областных законов, как правило, присутствует самостоятельная часть законопроекта – преамбула, которая определяет цели и задачи законопроекта, но при этом не является обязательной (пункт 2 раздела I Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов приложения 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) либо структурная единица (статья), являющаяся первой в законопроекте и определяющая предмет правового регулирования законопроекта или сферу его применения, например статья 1 областного закона от 7 марта 2012 года № 16-оз «О соглашениях Ленинградской области об осуществлении межрегиональных связей» имеет наименование: «Сфера применения настоящего областного закона», а статья 1 областного закона от 24 февраля 2014 года № 6-оз «Об образовании в Ленинградской области» имеет наименование «Предмет регулирования настоящего областного закона».

Учитывая также то, что отношения связанные с осуществлением приграничного сотрудничества выделяются законопроектом в отдельный предмет законодательного регулирования и при этом являются частью международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 179-ФЗ), которые регулируются областным законом от 13 марта 2008 года № 15-оз «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области», то для более детального разграничения международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области с отношениями, связанными с осуществлением приграничного сотрудничества в Ленинградской области, рекомендуем законопроект дополнить структурной единицей, определяющей предмет правового регулирования или сферу применения законопроекта либо преамбулой.

3. Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты в соответствии с федеральными законами.

Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (п. «о» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации), при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно абзацу первому статьи 3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обеспечивают соответствие федеральным законам принимаемых (принятых) ими законов.

Из изложенного следует вывод о том, что формулировки, применяемые в правовом акте субъекта Российской Федерации, принятом по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, должны соответствовать формулировкам, использованным в федеральном законодательстве.

Так, в отличие от применяемых в наименовании и в части 1 статьи 11 Федерального закона № 179 - ФЗ формулировок «Соглашения о приграничном сотрудничестве приграничных субъектов Российской Федерации» и «Соглашения о приграничном сотрудничестве приграничных субъектов Российской Федерации заключаются органами государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации», в наименовании статьи 1 законопроекта использована формулировка «Соглашения о приграничном сотрудничестве органов государственной власти Ленинградской области», что не в полной мере соответствует федеральному законодательству.

Учитывая это, наименование статьи 1 законопроекта рекомендуем изложить в следующих редакциях: «Статья 1. Соглашения о приграничном сотрудничестве Ленинградской области» либо «Статья 1. Соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемые органами государственной власти Ленинградской области».

4. Законопроектом определяются два вида соглашений о приграничном сотрудничестве, один из них это соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемые органами государственной власти Ленинградской области, а второй – заключаемые органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области.

В статье 1 законопроекта, хотя разработчиком и подразумевается один вид соглашения о приграничном сотрудничестве, но в то же время используются разные по своему содержанию формулировки «соглашение о приграничном сотрудничестве» (части 1 и 4), «соглашение о приграничном сотрудничестве органов государственной власти Ленинградской области» (часть 5), «соглашение» (части 2 и 3), при этом в статье 2 законопроекта предусмотрено дальнейшее использование по тексту законопроекта формулировки «соглашение о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Ленинградской области» в виде сокращения «соглашение», которое идентично формулировке, используемой в части 2 и 3 статьи 1 законопроекта.

Учитывая это, используемые в статье 1 законопроекта формулировки необходимо привести к единообразию и в то же время исключить их совпадения с

формулировками, используемыми в других структурных единицах законопроекта при обозначении вида соглашения о приграничном сотрудничестве.

5. Согласно части 4 статьи 1 законопроекта заключение, регистрация, опубликование, прекращение и приостановление действия соглашений о приграничном сотрудничестве осуществляется в порядке, установленном областным законом от 13 марта 2008 года № 15-оз «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области» (далее – областной закон № 15-оз), с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 179-ФЗ и настоящим областным законом.

В этом случае следует отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 11 Федерального закона № 179-ФЗ порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве приграничных субъектов Российской Федерации определяется Федеральным законом от 4 января 1999 года № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 4-ФЗ) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 179-ФЗ, а согласно части 4 указанной статьи государственная регистрация соглашений о приграничном сотрудничестве приграничных субъектов Российской Федерации производится в соответствии с Федеральным законом № 4-ФЗ, при этом Федеральный закон № 179-ФЗ особенностей государственной регистрации таких соглашений не устанавливает.

Кроме того, согласно статье 5 Федерального закона № 4-ФЗ государственная регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, но не Федеральным законом № 179-ФЗ.

Вместе с тем, законопроект каких-либо особенностей регистрации, опубликования, прекращения и приостановления действия соглашений о приграничном сотрудничестве, заключаемых органами государственной власти Ленинградской области, не предусматривает и не устанавливает, а Федеральным законом № 179-ФЗ установлена только особенность, касающаяся порядка заключения таких соглашений.

При этом необходимо иметь в виду, что частью 2 статьи 3 и частью 2 статьи 6 Федерального закона № 4-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлено право по определению процедуры заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, установлению порядка опубликования таких соглашений. Такое право реализовано Ленинградской областью в областном законе № 15-оз.

Таким образом, в части 4 статьи 1 законопроекта необходимо разграничить, в соответствии с каким нормативно-правовым актом осуществляются заключение, прекращение, приостановление действия соглашения о приграничном сотрудничестве, заключаемого органом государственной власти Ленинградской области, а также регистрируются и опубликовываются такие соглашения, учитывая, что указанные процедуры предусмотрены разными нормативно-правовыми актами (федеральными законами, правовым актом Правительства

Российской Федерации, областным законом), при этом особенности проведения таких процедур как прекращение, приостановление, регистрация и опубликование соглашений законопроектом не установлены.

6. В соответствии с частью 5 статьи 1 законопроекта уполномоченным органом является орган исполнительной власти Ленинградской области, обеспечивающий в пределах своей компетенции реализацию полномочий Ленинградской области как субъекта Российской Федерации в сфере **международных и внешнеэкономических** связей.

В соответствии с пунктом 1.1. Положения о комитете по внешним связям Ленинградской области, утвержденного Постановлением Правительства Ленинградской области от 26 марта 2014 года № 85 (далее – Положение), Комитет по внешним связям Ленинградской области является органом исполнительной власти Ленинградской области, обеспечивающим в пределах своей компетенции реализацию полномочий Ленинградской области как субъекта Российской Федерации в сфере **международных, внешнеэкономических и межрегиональных** связей.

Таким образом, наименование уполномоченного органа, используемое в части 5 статьи 1 законопроекта, отличается от наименования органа исполнительной власти Ленинградской области, указанного в Положении, в связи с чем наименование уполномоченного органа должно быть приведено в соответствие с правовым актом Правительства Ленинградской области либо в перечне областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены и изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона, приложенного к законопроекту, необходимо отразить, что принятие данного областного закона потребует внесения изменений в Положение в части изменения наименования органа исполнительной власти Ленинградской области.

7. В структурных единицах законопроекта чаще всего используется в соответствующем падеже словосочетание «органы местного самоуправления муниципального образования Ленинградской области» (часть 5 статьи 1, части 1 и 3 статьи 2, часть 5 статьи 3, части 2 и 5 статьи 4), такое же словосочетание используется и в областных законах. Однако в части 5 статьи 1 законопроекта используется словосочетание «органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования», которое для приведения к единообразию следует дополнить словами «Ленинградской области».

В части 2 статьи 2 и части 8 статьи 3 законопроекта используется сокращенное словосочетание «органы местного самоуправления», а в части 1 статьи 3 и части 3 статьи 4 применяется словосочетание «орган местного самоуправления Ленинградской области», которые также требуют приведения к единообразию с употребляемым по тексту законопроекта словосочетанием «органы местного самоуправления муниципального образования Ленинградской области».

8. Статьей 3 законопроекта, согласно её наименованию, определяется порядок согласования соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Ленинградской области, однако содержание частей

1-9 указанной статьи не в полной мере соответствуют её наименованию, так как устанавливают порядок согласования **проектов соглашений** о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Ленинградской области.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 7 Федерального закона № 179-ФЗ к полномочиям органов государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации отнесено полномочие по согласованию **проектов соглашений** о приграничном сотрудничестве муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации (части 1-4 статьи 3 законопроекта), а частью 3 статьи 12 Федерального закона № 179-ФЗ предусмотрено, что в случае возникновения разногласий между высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципального образования такого субъекта в отношении **проекта соглашения** о приграничном сотрудничестве применяются согласительные процедуры, которые предусмотрены частями 5-7 статьи 3 законопроекта.

В связи с этим наименование статьи 3 законопроекта рекомендуем изложить в следующей редакции: «Статья 3. Порядок согласования проектов соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Ленинградской области».

В случае удовлетворения указанного предложения часть 10 статьи 3 законопроекта рекомендуем включить в часть 3 статьи 2 законопроекта и изложить её в следующей редакции: «3. Органы местного самоуправления муниципального образования Ленинградской области заключают соглашения, вносят изменения в соглашения по согласованию с Правительством Ленинградской области в порядке, установленном статьей 3 настоящего областного закона.».

9. В части 1 статьи 3 законопроекта инициатором предусмотрено, что словосочетание «проект соглашения о приграничном сотрудничестве муниципального образования Ленинградской области» далее по тексту законопроекта используется в сокращенном варианте как «проект соглашения», однако в части 2 указанной статьи рассматриваемое словосочетание применено без сокращения, в части 3 словосочетание сокращено частично, в связи с чем используемые в части 2 и части 3 статьи 3 законопроекта словосочетания необходимо привести в соответствие с сокращенным словосочетанием, указанным в части 1 статьи 3 законопроекта.

10. Частью 5 статьи 3 законопроекта предусмотрено, что в случае возникновения разногласий между Правительством Ленинградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области принимается решение о создании согласительной комиссии, которым определяются состав и порядок работы согласительной комиссии, однако срок принятия такого решения законопроектом не установлен.

Кроме этого, в пунктах 1 и 2 части 6 статьи 3 законопроекта имеются ссылки на основания для отказа в согласовании проекта соглашения, пунктом 4 части 6 рассматриваемой статьи предусмотрено, что согласительная комиссия принимает одно из решений, которым отказывает в согласовании проекта с указанием

мотивов, послуживших основанием для принятия такого решения, однако перечень оснований для отказа в согласовании проекта соглашения законопроект не содержит.

Отсутствие в законопроекте таких положений может привести к необоснованному затягиванию согласительных процедур, а также к произвольным и по своему усмотрению действиям согласительной комиссии в части определения оснований для отказа в согласовании проекта соглашения.

Пунктом 3 части 2 статьи 2 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» предусмотрено, что в правовых актах Ленинградской области пробелы правового регулирования деятельности органов государственной власти Ленинградской области и их должностных лиц в части установления сроков, условий или оснований принятия ими решений, не допускаются.

Таким образом, законопроект необходимо дополнить положениями, устанавливающими срок принятия решения о создании согласительной комиссии, а также предусматривающими перечень оснований для отказа в согласовании проекта соглашения.


11. Частью 4 статьи 4 законопроекта предусмотрено, что уполномоченный орган направляет зарегистрированный подлинный экземпляр и заверенную копию соглашения в соответствующее муниципальное образование Ленинградской области.

Учитывая, что в соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального закона № 179-ФЗ и частью 1 статьи 2 законопроекта соглашения о приграничном сотрудничестве муниципальных образований заключаются органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, то документы, указанные в части 4 статьи 4 законопроекта, направляются соответствующему органу местного самоуправления муниципального образования Ленинградской области, а не в муниципальное образование.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют рассмотрению Законодательным собранием Ленинградской области законопроекта в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин