



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

15.05.2023 № 2445-П/23-ОБ-О-2

На № _____ от _____

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

С.Г. Еремееву

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в статью 8 областного закона
«Об Общественной палате Ленинградской области»

Вносит
Губернатор Ленинградской области
(первое чтение)

Исследовав представленный проект областного закона «О внесении изменений в статью 8 областного закона «Об Общественной палате Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается внести изменения в областной закон от 10 марта 2017 года № 5-оз «Об Общественной палате Ленинградской области» (далее – областной закон № 5-оз), направленные на законодательное закрепление детализированной процедуры определения состава остальной одной трети членов Общественной палаты Ленинградской области (далее – Общественная палата) из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории Ленинградской области (далее – остальная треть членов Общественной палаты).

В частности, законопроектом предусматривается:

уточнение порядка принятия решения об утверждении состава остальной трети членов Общественной палаты – на совместном заседании членов Общественной палаты, утвержденных Губернатором Ленинградской области и Законодательным собранием Ленинградской области (далее – совместное заседание);

наделение аппарата Общественной палаты полномочием по предварительному рассмотрению документов о выдвижении кандидатов в остальную треть членов Общественной палаты, а также подготовке информации о соответствии кандидатов в члены Общественной палаты требованиям, установленным федеральным и областным законодательством;

закрепление требований к наличию кворума для принятия решения на совместном заседании;

установление порядка проведения рейтингового голосования;

установление порядка подсчета голосов.

Кроме того, законопроектом уточняется, что решение об утверждении остальной трети членов Общественной палаты оформляется протоколом совместного заседания, который в течение пяти календарных дней со дня проведения указанного заседания публикуется на официальном сайте Общественной палаты.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем к законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Основной массив изменений содержит процедурные нормы, которые по своему содержанию не являются нормами права, подлежащими закреплению в областном законе.

В соответствии с частью 1 статьи 1 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» нормативным правовым актом Ленинградской области является принятый в установленном порядке правовой акт органа государственной власти Ленинградской области, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), **обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились правоотношения, предусмотренные актом.** С учетом изложенного процедурные нормы, изложенные в законопроекте **не отвечают** требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам Ленинградской области.

Мнение разработчика, изложенное в пояснительной записке, о том, что урегулирование Регламентом Общественной палаты порядка проведения голосования, порядка подсчета голосов и вида итогового документа, которым оформляется решение об утверждении остальной трети членов Общественной палаты, представляется юридически некорректным и не свидетельствует о том, что данные порядки по своей правовой сути являются нормами права и могут быть включены в областной закон, являющийся нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, имеющим высшую юридическую силу и регулирующим наиболее важные общественные отношения.

В обоснование своей позиции разработчик указывает, что с одной стороны, члены Общественной палаты, утвержденные Губернатором Ленинградской области и Законодательным собранием Ленинградской области, хотя фактически и считаются избранными в состав Общественной палаты, но при этом не являются приступившими к своим обязанностям. С другой стороны, при определённой трактовке некоторых положений Федерального закона от 23 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 183-ФЗ) и областного закона № 5-оз можно сделать вывод о том, что Регламентом Общественной палаты предусматриваются вопросы внутренней организации и порядка деятельности Общественной палаты, тогда как порядок избрания остальной трети членов Общественной палаты является процедурой её формирования.

Вместе с тем, данные выводы представляются неоднозначными, так как в соответствии с частью 9 статьи 8 Федерального закона № 183-ФЗ члены Общественной палаты, утвержденные Губернатором Ленинградской области и Законодательным собранием Ленинградской области, не только фактически считаются избранными в состав Общественной палаты, но приступают к единственному своему полномочию, на соответствующий момент – формированию остальной трети членов Общественной палаты. В данном случае имеет место не одномоментное начало выполнения членами Общественной палаты всего объема полномочий. Соответственно процедура утверждения остальной трети членов Общественной палаты является не только элементом ее формирования, но и элементом порядка деятельности Общественной палаты.

Более того, мнение разработчика расходится с позицией федерального законодателя, сформированной при регулировании аналогичных правоотношений в части касающейся формирования Общественной палаты Российской Федерации. Так, согласно положениям пункта 10 части 2 статьи 4 Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 32-ФЗ) **процедуры отбора** в члены третьей части Общественной палаты Российской Федерации (образование специальной рабочей группы из назначенных членов Общественной палаты Российской Федерации, объявление конкурса по отбору оставшейся части членов Общественной палаты Российской Федерации, порядок голосования по представленным кандидатурам), устанавливаются **Регламентом** Общественной палаты Российской Федерации.

Кроме того, возложение на аппарат Общественной палаты полномочий по предварительному рассмотрению документов о выдвижении кандидатов в члены Общественной палаты и по проверке соответствия кандидатов в члены Общественной палаты требованиям, установленным законодательством, представляется юридически некорректным по следующим основаниям.

В соответствии с частью 9 статьи 8 Федерального закона № 183-ФЗ и частью 8 статьи 8 областного закона № 5-оз определение остальной трети членов Общественной палаты является исключительной прерогативой членов Общественной палаты.

Представляется обоснованным утверждение, что предварительное рассмотрение документов о выдвижении кандидатов в члены Общественной палаты и проверка соответствия кандидатов требованиям законодательства является элементом определения остальной трети членов Общественной палаты.

Однако аппарат Общественной палаты не состоит из членов Общественной палаты, утвержденных Губернатором Ленинградской области и Законодательным собранием Ленинградской области. Более того, он не является элементом структуры Общественной палаты. В соответствии со статьей 18 областного закона № 5-оз аппарат Общественной палаты является государственным учреждением Ленинградской области, осуществляющим обеспечение деятельности Общественной палаты. Вышеуказанное может поставить под сомнение решение о несоответствии кандидата, принятое на основании подготовленной аппаратом Общественной палаты официальной информации, которую в соответствии с законопроектом необходимо учитывать.

При регулировании аналогичных правоотношений в соответствии с частью 8 статьи 8 Федерального закона № 32-ФЗ назначенные члены Общественной палаты

Российской Федерации образуют в соответствии с Регламентом Общественной палаты Российской Федерации рабочую группу для организации и проведения конкурса по отбору оставшейся части членов Общественной палаты Российской Федерации.

С учетом изложенного при необходимости регулирования соответствующих правоотношений, полагаем возможным применить аналогию закона и установить отсылочные нормы, определяющие, что соответствующие процедуры регулируются Регламентом Общественной палаты либо подзаконными правовыми актами.

2. В целях приведения в соответствие с частью 5 статьи 33 Устава Ленинградской области в статье 2 законопроекта, определяющей срок вступления его в силу, слова «через 10 дней после его официального опубликования» следует заменить словами «по истечении 10 дней после дня его официального опубликования».

Также в правоприменительных целях рекомендуется уточнить, что действие областного закона распространяется на правоотношения, возникшие в связи с формированием Общественной палаты, формирование которой началось после дня вступления в силу настоящего областного закона.

3. Законопроект нуждается в редакторской правке, в том числе в части приведения к единству понятийно-терминологического аппарата.

Например, в абзаце втором статьи 1 законопроекта применяется термин «остальная часть членов Общественной палаты», в последнем абзаце речь идет об утверждении «одной трети состава Общественной палаты из числа кандидатур, представленных местными общественными объединениями, зарегистрированными на территории Ленинградской области».

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенных факторов не выявлено.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин