



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

17.01.2024 № 7028-1/23-06-0-2

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

2028  
Председателю  
постоянной комиссии по  
государственному устройству,  
международным,  
межпарламентским и  
общественным связям

С.Г. Еремееву

Заключение  
на проект областного закона  
«Об отдельных вопросах осуществления международных и  
внешнеэкономических связей органами местного самоуправления Ленинградской  
области, о внесении изменений в областной закон «О соглашениях об  
осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской  
области» и признании утратившим силу областного закона «О заключаемых в  
Ленинградской области соглашениях о приграничном сотрудничестве»

Внесен  
Губернатором Ленинградской области  
Первое чтение

Рассмотрев представленный проект областного закона «Об отдельных вопросах осуществления международных и внешнеэкономических связей органами местного самоуправления Ленинградской области, о внесении изменений в областной закон «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области» и признании утратившим силу областного закона «О заключаемых в Ленинградской области соглашениях о приграничном сотрудничестве» (далее – законопроект), правовое управление сообщает, что законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект разработан в целях реализации положений Федерального закона от 4 августа 2023 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которым в числе прочего предусматривается, что международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами местного самоуправления в целях решения вопросов

местного значения по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Законопроектом, в частности:

закрепляются полномочия органов государственной власти Ленинградской области в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления Ленинградской области (далее также – органы МСУ), а также полномочия органов МСУ в сфере международных и внешнеэкономических связей;

устанавливается порядок согласования осуществления органами МСУ международных и внешнеэкономических связей, порядок согласования заключения соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей органов МСУ, порядок регистрации таких соглашений.

Законопроектом также предлагается:

предусмотреть, что согласование и регистрация соглашений о приграничном сотрудничестве органов МСУ осуществляется в соответствии с порядками, установленными областным законом;

внести изменения в областной закон от 13 марта 2008 года № 15-оз «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области» (далее – областной закон № 15-оз) в части применения данного областного закона к отношениям по заключению органами государственной власти Ленинградской области соглашений о приграничном сотрудничестве.

Кроме того, как следует из пояснительной записки, учитывая, что приграничное сотрудничество является частью международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области и органов местного самоуправления, с целью исключения множественности правовых норм, регулирующих одни и те же отношения, законопроектом предлагается признать утратившим силу областной закон от 13 июля 2018 года № 71-оз «О заключаемых в Ленинградской области соглашениях о приграничном сотрудничестве» (далее – областной закон № 71-оз).

К законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Несмотря на то, что приграничное сотрудничество определяется как часть международных и внешнеэкономических связей, правовое регулирование общественных отношений в данных сферах осуществляется **разными федеральными законами**, и имеет как общие черты, так и свои особенности.

Исходя из содержания пунктов 1 и 7 статьи 2 Федерального закона от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ) под понятием «приграничное сотрудничество» применительно к муниципальным образованиям понимается часть международных и внешнеэкономических связей муниципальных образований **приграничных** субъектов Российской Федерации с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований **сопредельных государств**.

Согласно положениям статьи 69<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) международные и внешнеэкономические связи осуществляются органами местного самоуправления **в целях решения вопросов местного значения** (по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации).

Представляется, что отнесение «приграничного сотрудничества», которое согласно Федеральному закону № 179-ФЗ осуществляется по целому ряду направлений, к международным и внешнеэкономическим связям, которые могут осуществляться органами МСУ только в целях решения вопросов местного значения, сужает данное понятие, что может привести к неоднозначному толкованию нормативного регулирования.

Необходимо отметить, что анализ законодательной практики ряда других субъектов Российской Федерации показал, что регионы, реализуя полномочия по нормативному регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей в части заключения соглашений с иностранными государствами, принимают законодательные акты, выделяя указанные отношения в отдельный предмет регулирования, не распространяя на отношения, возникающие в связи заключением соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований с муниципальными образованиями сопредельных государств (Мурманская область, Приморский край).

2. В соответствии с пунктом 2 части 1, пунктом 7 части 2, пунктом 6 части 3 статьи 2 законопроекта предусматривается, что органы государственной власти Ленинградской области **в сфере международных и внешнеэкономических связей** органов местного самоуправления Ленинградской области осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами, что соответствует статье 69<sup>2</sup> Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако данные положения не согласуются с пунктом 10 части 2 статьи 7 Федерального закона № 179-ФЗ, согласно которому к полномочиям органов государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества относятся иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, указанным Федеральным законом, иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В этой связи указанные положения статьи 2 законопроекта требуют уточнения.

Также пункт 4 части 3 статьи 2 законопроекта требует согласования с пунктом 3 части 2 статьи 2 в части наименования соглашений об осуществлении органами МСУ международных и внешнеэкономических связей.

3. В статье 3 законопроекта воспроизведены положения только Федерального закона № 131-ФЗ, тогда как в отношении осуществления органами местного самоуправления приграничного сотрудничества следует учитывать нормы Федерального закона № 179-ФЗ. Данная особенность характерна и для других структурных единиц законопроекта.



Полномочия органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей определены в статье 69<sup>3</sup> Федерального закона № 131-ФЗ, а в сфере приграничного сотрудничества — в статье 8 Федерального закона № 179-ФЗ.

При этом в сфере международных и внешнеэкономических связей федеральное законодательство (пункт 5 части 2 статьи 69<sup>3</sup> Федерального закона № 131-ФЗ) наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать для органов местного самоуправления дополнительные полномочия, однако данное право в законопроекте реализовано не было.

Учитывая изложенное, дополнительного обсуждения требует вопрос целесообразности воспроизведения в проектируемой статье 3 положений федерального законодательства.

Воспроизведение норм федерального законодательства не является технико-юридическим недостатком, однако данное воспроизведение должно быть обоснованным (например, служить сохранению логики изложения правового акта), сопровождаться словами «в соответствии с федеральным законом» и не допускать произвольного изменения содержания федеральных норм.

4. В части 1 статьи 5 законопроекта рекомендуется указать виды соглашений, заключаемых органами местного самоуправления: соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с органами местного самоуправления иностранных государств (далее — соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей) и соглашения о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Ленинградской области с муниципальными образованиями сопредельных государств (далее — соглашения о приграничном сотрудничестве).

В частях 2 и 3 статьи 5 законопроекта рекомендуется перечислить виды соглашений, указанные в части 1 статьи 5, либо сделать ссылку на нее, часть 4 статьи 5 исключить.

5. В наименовании и структурных единицах статей 6, 7 и 8 законопроекта рекомендуется внести уточнения в части указания видов соглашений: соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и соглашения о приграничном сотрудничестве.

6. С учетом сложившейся в Ленинградской области законодательной практики наименование статьи 9 законопроекта предлагается изложить следующим образом: «Внесение изменений в областной закон «О соглашениях об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Ленинградской области».

7. В части 1 статьи 9 законопроекта после наименования областного закона № 15-оз необходимо дополнить словами «(с последующими изменениями)».

8. Содержание части 2 статьи 9 законопроекта рекомендуется выделить в отдельную статью 10 с наименованием «О признании утратившим силу областного закона «О заключаемых в Ленинградской области соглашениях о приграничном сотрудничестве», при этом статью 10 законопроекта предлагается считать статьей 11.

В связи с тем, что законопроектом признается утратившим силу областной закон № 71-оз, а согласно пояснительной записке в период действия указанного областного закона заключено и зарегистрировано 6 соглашений о приграничном сотрудничестве органов местного самоуправления Ленинградской области, статью «Вступление в силу настоящего областного закона» законопроекта рекомендуется дополнить нормой, предусматривающей, что положения областного закона не затрагивают действие соглашений о приграничном сотрудничестве, заключенных до дня вступления в силу рассматриваемого областного закона органами местного самоуправления Ленинградской области с муниципальными образованиями сопредельных государств.

Наименование указанной статьи законопроекта предлагается дополнить словами «и переходные положения».

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

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя  
аппарата Законодательного собрания –  
начальник правового управления



Д.В. Малкин