

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект закона Иркутской области
«Об Общественной палате Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области ПЗ №142 «Об Общественной палате Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный в соответствии с частью 1 статьи 53 Устава Иркутской области Губернатором Иркутской области Сергеем Георгиевичем Левченко.

Целью проекта закона является принятие нового закона Иркутской области об Общественной палате Иркутской области, разработанного в целях реализации полномочий субъекта Российской Федерации, вытекающих из 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).

Правовая основа для принятия проекта закона имеется.

Одновременно согласно статье 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области была проведена антикоррупционная экспертиза проекта закона в соответствии Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года № 96.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов не выявлено. Внутренняя логика проекта закона не нарушена.

Вместе с тем к проекту закона имеется ряд замечаний.

В первую очередь необходимо отметить, что при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов Иркутской области по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов необходимо обеспечивать реализацию нормотворческих полномочий Иркутской области, которыми она как субъект Российской Федерации наделена соответствующими федеральными законами. Это следует из части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, где установлено, что 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. Только при условии качественного решения этой задачи обеспечивается полнота нормативного регулирования; в противном случае, т.е. при наличии пробелов в правовом регулировании на уровне субъекта Российской Федерации, надлежащая реализация соответствующих правоотношений становится затруднительной или даже невозможной.

Анализ содержания проекта закона в сопоставлении с положениями Федерального закона № 183-ФЗ, которые предусматривают регулирование вопросов организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, свидетельствует о том, что законопроект не в полной мере отвечает сформулированному требованию.

1. В проекте закона наблюдается большое количество норм, полностью дублирующих нормы Федерального закона № 183-ФЗ. В частности, статьи 1, 2, 4, 9, части 1 – 4 статьи 10.

2. Статья 3 проекта закона, определяющая правовые основы деятельности Общественной палаты Иркутской области (далее – Общественная палата), не содержит какого-либо указания на Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и Закон Иркутской области от 7 июля 2015 года № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области». Несмотря на упоминание в вышеуказанной статье других федеральных законов и других законов Иркутской области, хотелось бы обратить внимание, что в 2016 году в Закон Иркутской области от 16 апреля 2007 года № 27-оз «Об Общественной палате Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 27-оз) целенаправленно вносились изменения касательно общественного контроля, в том числе по настоятельной просьбе Общественной палаты Иркутской области. Вместе с тем, вопросы осуществления Общественной палатой общественного контроля в проекте закона абсолютно не затронуты.

3. Часть 6 статьи 7 проекта закона устанавливает требования для представления документов, перечисленных в части 5 статьи 7 проекта закона. Одновременно не ясно, в связи с чем указание на необходимость представления нотариальных копий документов, указанных в пункте 5 части 5 статьи 7 проекта закона и пункте 2 части 5 статьи 7 проекта закона, в случае представления документов через организации почтовой связи, вынесено в отдельную часть, а не прописано непосредственно в части 5 статьи 7 проекта закона.

4. Абзац второй части 12 статьи 7 проекта закона представляется оторванным от абзаца первой части 12 статьи 7. По своей сути два абзаца говорят о двух различных случаях исключения лица, включенного в список кандидатов в члены Общественной палаты, из списка кандидатов в члены Общественной палаты.

5. Поскольку в соответствии с частью 1 статьи 5 проекта закона число членов Общественной палаты составляет 63 человека, а согласно частям 7 – 9 статьи 8 Федерального закона № 183-ФЗ одна треть состава Общественной палаты утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти

субъекта Российской Федерации, а одна треть – членами Общественной палаты, утвержденными высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, то требует обоснования дополнительное условие для принятия Губернатором Иркутской области решения о продлении срока приема заявлений некоммерческих организаций о выдвижении ими своих кандидатов в члены Общественной палаты в пункте 2 части 13 статьи 7 проекта закона.

6. Часть 1 статьи 7 проекта закона предусматривает, что Губернатор Иркутской области не позднее, чем за 120 календарных дней до дня истечения срока полномочий Общественной палаты Иркутской области принимает решение о начале формирования нового состава Общественной палаты в форме распоряжения Губернатора области, которое подлежит официальному опубликованию и размещению на официальном портале Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее чем через пять календарных дней со дня его издания. Последующие положения проекта закона, описывающие порядок и сроки формирования Общественной палаты, основываются на этом предписании.

Указанное положение законопроекта не соответствует части 12 статьи 8 Федерального закона № 183-ФЗ, которая устанавливает, что не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий членов Общественной палаты законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию о начале процедуры формирования нового состава Общественной палаты. По смыслу этого законоположения, полномочие по инициированию процедуры формирования очередного состава Общественной палаты субъекта Российской Федерации принадлежит именно законодательному органу субъекта Российской Федерации. Совершение законодательным органом данных действий является обязательным, что подтверждается указанием на предельный срок их совершения. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на данном этапе Федерального закон № 183-ФЗ не предусматривает. При этом порядок и сроки формирования Общественной палаты устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом положений статьи 8 Федерального закона № 183-ФЗ (см. часть 1 этой статьи). Из этого следует, что любое дополнительное, конкретизирующее регулирование порядка и сроков формирования общественной палаты, которое устанавливается законом субъекта Российской Федерации, должно согласовываться со статьей 8 Федерального закона № 183-ФЗ. Введение же законопроектом правила об издании Губернатором Иркутской области правового акта в виде распоряжения по тому же самому вопросу меняет юридическое значение действия Законодательного Собрания Иркутской области по размещению в сети «Интернет» информации о

начале процедуры формирования нового состава Общественной палаты – вместо необходимого и достаточного это действие становится необходимым, но недостаточным для реализации данной процедуры.

С учетом изложенного, положение части 1 статьи 7 проекта закона подлежит исключению, а последующие положения этой же статьи – соответственно, потребуют корректировки.

По аналогичным соображениям требуется уточнить положение части 13 статьи 7 проекта закона и указать, что продление периода приема документов о выдвижении кандидатов в члены Общественной палаты Иркутской области осуществляется Законодательным Собранием Иркутской области, а не Губернатором Иркутской области.

7. В статье 8 проекта закона в частях 4 и 5 некорректно указаны ссылки на иные структурные единицы.

8. Не аргументировано подробное раскрытие в статьях 11 и 12 проекта закона только двух целей и задач Общественной палаты, указанных в статье 2 Федерального закона № 183-ФЗ, при условии, что всего их пять.

9. Статью 14 проекта закона предлагается дополнить новой частью, в которой определить предельную штатную численность аппарата Общественной палаты (аналогичные предписания имеются практически во всех законах Иркутской области, определяющих статус органов государственной власти и других государственных органов Иркутской области).

10. Кроме того, в проекте закона имеются и некоторые другие пробелы и неточности, которые необходимо устранить.

Так, проектом закона представляется логичным определить срок полномочий председателя Общественной палаты Иркутской области (оптимальным представляется вариант, при котором председатель избирается на срок полномочий Общественной палаты, хотя возможны и другие решения этого вопроса). Кроме того, проект закона с учетом важности вопроса об организационной основе деятельности Общественной палаты представляется необходимым дополнить нормами, в которых определить, соответственно, основания и порядок досрочного прекращения полномочий председателя Общественной палаты, а также количество заместителей председателя Общественной палаты.

11. В целях уточнения регулирования, обеспечения конструктивного взаимодействия членов Общественной палаты с органами и должностными лицами публичной власти, избежание конфликтных ситуаций также в проекте закона необходимо определить возможные формы оказания содействия членам Общественной палаты в исполнении их полномочий со стороны органов государственной власти Иркутской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области и их должностных лиц.

Также к проекту имеются иные редакционные замечания.

Обращаем внимание, что согласно части 3 статьи 20 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской

области и правотворческой деятельности в Иркутской области» текст правового акта Иркутской области должен соответствовать правилам современного русского литературного языка и составлять в соответствии с нормами официально-делового стиля, с применением простых и ясных, доступных и точных лексических формулировок при соблюдении требований экономии и лаконичности текста, лексической и синтаксической унификации, логической целостности, полноты и взаимосвязанности, а также устойчивости способов выражения правовых норм, обеспечивающих доступность их понимания и исключаящих их неоднозначное толкование. Однако текст проекта закона является фрагментарным и не закрепляет необходимых и достаточных норм (в том числе организационных), позволяющих в совокупности с нормами Федерального закона № 183-ФЗ подробно регламентировать деятельность Общественной палаты.

Кроме того, необходимо отметить, что пояснительная записка к проекту закона носит крайне лаконичный характер и не раскрывает в полной мере правовое основание принятия проекта закона и обоснование целесообразности принятия проекта закона в предложенном виде.

Учитывая изложенное, а также с учетом поступивших замечаний от Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области, проект закона рекомендуется к доработке.

И.о. начальника
правового управления



А.В. Константинов
28.01.2018г

А.А. Битарова
25-62-78

Согласовано:

Заместитель руководителя аппарата
Законодательного Собрания



А.А. Петров

25.01.2017

Исп. Константинов