



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

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

Тел. (812) 611-55-85

19.11.18 № 5326-1/18-22-0-5

На № _____ от _____

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

И.Ф. Хабарову

Заключение
на проект областного закона
«Об общественном обсуждении проектов законов Ленинградской области и
вопросов, требующих законодательного решения»

Вносят
депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
Р.А. Илларионова, Н.А. Кузьмин, Е.В. Тирон
(первое чтение)

Изучив представленный проект областного закона «Об общественном обсуждении проектов законов Ленинградской области и вопросов, требующих законодательного решения» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается закрепить в законодательстве Ленинградской области право граждан Российской Федерации на осуществление своей власти непосредственно в форме общественного обсуждения проектов законов Ленинградской области и вопросов, требующих законодательного решения, кроме того законопроектом определяется порядок реализации такого права.

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, вместе с тем к нему имеются замечания правового характера.

1. В статье 1 законопроекта дано понятие общественного обсуждения, согласно которому это обсуждение гражданами Российской Федерации в установленном порядке проектов законов Ленинградской области, а также вопросов, требующих законодательного регулирования, в статье 2 законопроекта указаны цели общественного обсуждения в соответствии с которыми общественное обсуждение призвано способствовать совершенствованию законодательства Ленинградской области, гарантировать его соответствие интересам общества и учет общественного мнения, содействовать вовлечению граждан и их объединений в процесс управления делами государства.

Предметом общественного обсуждения являются подготовленные к внесению в Законодательное собрание Ленинградской области или рассматриваемые им проекты областных законов, принятие которых затрагивает интересы значительного числа граждан (статья 4 законопроекта).

Разделами II и III законопроекта предусмотрены условия и порядок проведения общественного обсуждения.

Однако общественные отношения, возникающие между гражданами и органами государственной власти, к которым в частности относится Законодательное собрание Ленинградской области, при принятии Законодательным собранием Ленинградской области решений в виде областных законов и предлагаемые законопроектом к законодательному регулированию, в настоящее время урегулированы федеральным законодательством и принятым в соответствии с ним областным законом.

Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) определены правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Статьей 18 Федерального закона № 212-ФЗ предусмотрено, что общественное обсуждение является формой взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти и одной из форм общественного контроля.

Под общественным обсуждением, согласно части 1 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ, понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Статьей 3 Федерального закона № 212-ФЗ гражданам Российской Федерации предоставлено право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в целях обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, обеспечения учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (пункты 1 и 2 части 1 статьи 5 Федерального закона № 212-ФЗ).

В соответствии с частью 4 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

На территории Ленинградской области действует областной закон от 13 ноября 2015 года № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области» (далее – областной закон № 114-оз) обеспечивающий, в том числе **учет общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.**

Статьей 17 областного закона № 114-оз регулируются общие условия, сроки, основания назначения и проведения общественных обсуждений проектов, при этом порядок проведения общественных обсуждений устанавливается его организатором самостоятельно в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ и областным законом № 114-оз (часть 1 статьи 17 областного закона № 114-оз).

Таким образом, законопроектом предлагается урегулировать общественные отношения, подпадающие под действие отдельных положений Федерального закона № 212-ФЗ и областного закона № 114-оз, то есть осуществить дублирование некоторых положений действующих правовых актов.

Кроме того, главами II и III законопроекта устанавливаются условия и порядок проведения общественных обсуждений отличные от порядка, определенного Федеральным законом № 212-ФЗ и областным законом № 114-оз, что в свою очередь может привести к затруднениям в реализации и применении положений законопроекта.

2. Статьей 17 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» предусмотрено, что депутат Законодательного собрания Ленинградской области обязан поддерживать связь с избирателями и рассматривать поступившие от них предложения, оказывать помощь в решении вопросов, содержащихся в поступивших предложениях.

Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 20 декабря 2006 года № 1554 «Об официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области» в целях **оперативного и достоверного информирования населения о деятельности Законодательного собрания Ленинградской области, обеспечения информационной поддержки процессов реализации прав и законных интересов граждан** в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» создан официальный сайт Законодательного собрания Ленинградской области на котором размещается информация, в том числе о законопроектах, поступивших в Законодательное собрание Ленинградской области и результатах их рассмотрения.

Статьей 2 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) гражданам предоставлено право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы.

Пунктом 2 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ предусмотрена такая форма обращения гражданина в орган государственной власти как рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества (предложение).

Из приведенных выше положений федерального и областного законодательства следует, что гражданин Российской Федерации, а также объединение граждан без дополнительного законодательного регулирования имеют право на ознакомление с содержанием законопроектов, рассматриваемых Законодательным собранием Ленинградской области, а в случае наличия предложений по таким законопроектам могут обратиться непосредственно к депутату Законодательного собрания Ленинградской области или в рамках Федерального закона № 59-ФЗ направить обращение в Законодательное собрание Ленинградской области, содержащее предложения или замечания к законопроекту.

Кроме того, предложенное законопроектом правовое регулирование общественных отношений, не соответствует принципу парламентаризма, заложенного в статье 17 областного закона № 62-оз, согласно которому депутат Законодательного собрания Ленинградской области представляет интересы избирателей той территории Ленинградской области, от которой он избран, несет перед ними ответственность за депутатскую деятельность, а также обязан поддерживать связь с избирателями, рассматривать поступившие от них предложения, реализуя такие предложения в том числе в процессе рассмотрения законопроектов.

3. Статьей 46 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области установлены сроки рассмотрения Законодательным собранием Ленинградской области проектов областных законов, в соответствии с которой проект областного закона должен быть включен в проект повестки дня заседания Законодательного собрания Ленинградской области не позднее трех месяцев со дня его регистрации в канцелярии Законодательного собрания Ленинградской области, а окончательное решение (принятие в третьем чтении или отклонение) по проекту областного закона должно быть принято Законодательным собранием Ленинградской области в течение шести месяцев со дня регистрации проекта областного закона в канцелярии Законодательного собрания Ленинградской области.

Установление в Регламенте Законодательного собрания Ленинградской области непродолжительных сроков, способствует оперативному рассмотрению Законодательным собранием Ленинградской области проектов областных законов.

Однако отдельные положения законопроекта, согласно которым на общественное обсуждение могут быть вынесены практически все законопроекты, рассматриваемые Законодательным собранием Ленинградской области, за исключением проекта областного закона об областном бюджете, а также проектов областных законов принимаемых по предметам совместного ведения Российской

Федерации и Ленинградской области (статьи 4 и 5), вынесенный на общественное обсуждение законопроект, не подлежит рассмотрению Законодательным собранием Ленинградской области в течении всего срока общественного обсуждения (статья 11), который составляет от 1 до 3 месяцев и может быть продлен на такие же сроки (статья 16), могут привести к необоснованному затягиванию рассмотрения проектов областных законов и нарушению порядка законодательного процесса, сложившегося в настоящее время в Законодательном собрании Ленинградской области.

Кроме того, законопроектом не конкретизирован механизм определения законопроектов, по которым необходимо провести общественное обсуждение, а также порядок принятия Законодательным собранием Ленинградской области решения о назначении общественного обсуждения.

4. В статье 1 законопроекта дано понятие общественного обсуждения, согласно которому это обсуждение гражданами Российской Федерации в установленном настоящим законом порядке проектов законов Ленинградской области, а также вопросов, требующих законодательного решения.

В то же время, пунктом «а» части 1 статьи 8 законопроекта предусмотрено, что участниками общественного обсуждения могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные и постоянно проживающие на территории Ленинградской области и не лишенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации избирательного права

Исходя из приведенных норм законопроекта можно сделать вывод о том, что согласно используемому по тексту законопроекта понятию «общественное обсуждение» участниками общественных обсуждений могут быть граждане Российской Федерации независимо от места их жительства, наличия либо отсутствия у них избирательного права.

Тем самым, положения двух структурных единиц законопроекта входят в противоречие между собой и наличие такого фактора в правовых актах Ленинградской области в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона № 174-оз не допускается, в связи с чем противоречие абзаца третьего статьи 1 законопроекта пункту «а» части 1 статьи 8 законопроекта должно быть устранено.

Кроме того, статьей 29 Конституции Российской Федерации каждому гражданину Российской Федерации гарантирована свобода мысли и слова, а статьей 32 Конституции Российской Федерации предоставлено право участвовать в управлении делами государства, но при этом такие права могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55 Конституции Российской Федерации).

Частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, а также федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничены только избирательные права гражданина Российской Федерации, в то же время ограничения не коснулись других свобод и прав, установленных Конституцией Российской Федерации, в связи с чем положение об ограничении в допуске к

участию в общественном обсуждении проектов областных законов гражданина Российской Федерации лишено избирательного права не соответствует Конституции Российской Федерации и должно быть исключено из пункта «а» части 1 статьи 8 законопроекта.

5. Частью 1 статьи 11 законопроекта предусмотрено, что в случае выдвижения соответствующей инициативы, удовлетворяющей требованиям настоящего областного закона, назначение общественного обсуждения является обязательным, то есть выдвижение инициативы общественного обсуждения субъектами, перечисленными в части 2 статьи 9 законопроекта, к которым Законодательное собрание Ленинградской области не относится, является решающим фактором для принятия Законодательным собранием Ленинградской области решения о назначении общественного обсуждения независимо от волеизъявления органа государственной власти.

Вместе с тем, ни Федеральным законом № 212-ФЗ, ни областным законом № 114-оз случаи обязательного назначения общественного обсуждения не установлены, решение о назначении общественного обсуждения принимается его организатором самостоятельно, в связи с чем часть 1 статьи 11 законопроекта не соответствует федеральному законодательству.

6. Частью 2 статьи 14 законопроекта предусмотрено, что государственные организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, полностью или частично финансируемые за счет средств областного бюджета, а также находящиеся в государственной собственности Ленинградской области должны бесплатно предоставлять оргкомитету общественного обсуждения печатные площади и эфирное время для размещения информации, связанной с проведением общественного обсуждения.

Вводя такую обязанность областным законом необходимо учитывать, что организации, перечисленные в части 2 статьи 14 законопроекта являются хозяйствующими субъектами, а права хозяйствующих субъектов по осуществлению своей деятельности могут быть ограничены только федеральным законом.

Кроме того, такое ограничение может быть расценено как вмешательство в деятельность редакции средства массовой информации, самостоятельность которой гарантировано статьей 19 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» и тем самым противоречит федеральному законодательству.

В соответствии с частью 3 статьи 19 законопроекта, организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, **обязаны всесторонне и полно освещать ход общественного обсуждения**, представлять различные точки зрения, **содействовать** оргкомитету общественного обсуждения в распространении информации.

Согласно части 4 статьи 20 законопроекта, организации телерадиовещания и редакции периодических печатных изданий, в ходе общественного обсуждения должны представлять участникам общественного **равные возможности** для изложения различных точек зрения, обеспечивать ведение объективной дискуссии по обсуждаемому вопросу. Если указанная организация предоставила печатную площадь или эфирное время одному из участников общественного обсуждения

для изложения его позиции по обсуждаемому вопросу, то она не вправе отказать другим участникам общественного обсуждения в предоставлении **на тех же условиях печатной площади или эфирного времени** для изложения противоположной позиции по этому вопросу.

В части 2 статьи 14 законопроектом инициатором отмечено, что соответствующие расходы государственных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, полностью или частично финансируемых за счет средств областного бюджета, а также находящихся в государственной собственности Ленинградской области, покрываются за счет их текущего бюджетного финансирования, а в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что принятие законопроекта не потребует увеличения расходов областного бюджета Ленинградской области, анализируя вышеприведенные положения законопроекта можно предположить, что их реализация приведет к **увеличению предоставляемой на бесплатной основе** вышеуказанными организациями печатной площади и эфирного времени, что неминуемо приведет к уменьшению печатной площади и эфирного времени, предоставляемых за плату, **уменьшению** доходов таких организаций получаемых от своей деятельности и как следствие такого решения, снижение доходов, поступающих в бюджет Ленинградской области. Кроме того, утверждение инициатора законопроекта о возможности покрытия расходов организаций, указанных в части 2 статьи 14 законопроекта, за счет текущего бюджетного финансирования требует дополнительного изучения и исследования в ходе которого может возникнуть вопрос о целесообразности получения заключения Губернатора Ленинградской области на законопроект в соответствии с частью 6 статьи 31 Устава Ленинградской области, согласно которой проекты областных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета рассматриваются Законодательным собранием Ленинградской области только при наличии такого заключения.

7. Разделом III законопроекта устанавливается порядок общественного обсуждения.

Устанавливая областным законом порядок общественного обсуждения необходимо учитывать в совокупности отдельные положения Федерального закона № 212-ФЗ и областного закона № 114-оз, а также порядок подписания областных законов, определенный статьей 33 Устава Ленинградской области.

Так, в соответствии с частью 4 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ и частью 1 статьи 17 областного закона № 114-оз порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором, то есть организатор принимает нормативный акт самостоятельно.

При этом, Законодательное собрание Ленинградской области и Губернатор Ленинградской области, в силу положений Федерального закона № 212-ФЗ и областного закона № 114-оз являются самостоятельными, обособленными друг от друга организаторами, устанавливающими порядок общественного обсуждения.

Вместе с тем, Губернатор Ленинградской области в соответствии с частью 1 статьи 33 Устава Ленинградской области обнародует областной закон путем его подписания и опубликования.

Таким образом, порядок общественного обсуждения, устанавливается Законодательным собранием Ленинградской области с участием Губернатора Ленинградской области, то есть не самостоятельно.

Кроме того, подпунктом «а» пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определено, что постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности.

На основании указанного пункта был признан утратившим силу областной закон от 20 декабря 1994 года № 10/1-ОЗ «Регламент Законодательного собрания Ленинградской области».

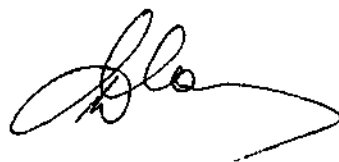
Из приведенного выше можно сделать вывод о том, что порядок общественного обсуждения в данном случае должен устанавливаться постановлением Законодательного собрания Ленинградской области, то есть подзаконным актом, но не областным законом.

К законопроекту имеются иные замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера, которые не представляется возможным изложить в настоящем заключении.

Учитывая, что регулирование общественных отношений, связанных с общественным обсуждением проектов решений органов государственной власти осуществляется законодательством об общественном контроле, выявление мнения граждан и общественных организаций по проектам областных законов, возможно другими, альтернативными способами, перечисленными в пункте 2 настоящего заключения, реализация законопроекта может привести к необоснованному затягиванию законодательного процесса и возможному увеличению расходов, покрываемых за счет средств бюджета Ленинградской области, установление порядка проведения общественного обсуждения осуществляется постановлением Законодательного собрания Ленинградской области, в связи с чем принятие Законодательным собранием Ленинградской области законопроекта в настоящее время преждевременно и нецелесообразно.

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

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин