



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
КАНЦЕЛЯРИЯ

6 ДЕК 2018

5326-1/18-22-06

**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311
Тел.: (812) 611-46-56, факс: (812) 271-56-27

05.12.18 № 8-11358/2018-0-1

На № _____ от _____

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев проект областного закона «Об общественном обсуждении проектов законов Ленинградской области и вопросов, требующих законодательного решения» (направлен письмом от 07.11.2018 № 5326-1/18-22-0-2), внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области Р.А. Илларионовой, Н.А. Кузьминым и Е.В. Тироном 2 ноября 2018 года (далее – Законопроект), сообщая следующее.

Деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых органами государственной власти актов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 212-ФЗ), в том числе с участием граждан Российской Федерации, относится к понятию общественного контроля и является предметом правового регулирования указанного федерального закона (статьи 1, 3 и 4).

Федеральный закон № 212-ФЗ установил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе определил понятие общественного обсуждения и основы порядка его проведения (статьи 2 и 24).

Согласно указанному порядку субъекты Российской Федерации наделены правом принятия законов и иных нормативных правовых актов в сфере общественного обсуждения. Вместе с тем порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными

правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

При определении прав и обязанностей участников правоотношений в сфере общественного контроля в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ возможность выступать в качестве организатора общественных обсуждений предоставляется общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, а также субъектам общественного контроля, к числу которых органы государственной власти не относятся (статьи 3, 9 и 10).

Перечень прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении общественного контроля определен частями 4 и 5 статьи 16 Федерального закона № 212-ФЗ и также не содержит указание на возможность данных органов выступать в качестве организатора общественных обсуждений.

Конституцией Российской Федерации каждому гражданину Российской Федерации гарантирована свобода мысли и слова, а также предоставлено право участвовать в управлении делами государства, 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 (статьи 29, 32 и 55).

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 лишённые в соответствии с Конституцией Российской Федерации избирательного права.

Законопроект ограничивает гарантированные Конституцией Российской Федерации права граждан, не отнесенных к данной категории.

Указанное положение Законопроекта также противоречит абзацу 3 статьи 1 Законопроекта, допускающему к участию к общественному обсуждению всех граждан Российской Федерации.

Законопроект ограничивает права политических партий на участие в общественном обсуждении, лишая указанной возможности партии, не представленные в Государственной Думе Российской Федерации (часть 1 статьи 8). Таким образом, Законопроект нарушает конституционные нормы о равенстве общественных объединений перед законом (статья 13 Конституции Российской Федерации).

Конституцией Российской Федерации гарантирована свобода массовой информации (статья 29). Содержание указанной гарантии определяется статьей 1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», согласно которой поиск, получение, производство и распространение массовой информации, а также распоряжение средствами массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. Случаи, когда редакции, в том числе редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы,

обязаны бесплатно и в предписанный срок опубликовывать сообщения определены статьей 35 указанного закона.

Вместе с тем Законопроект устанавливает обязанность бесплатного предоставления оргкомитету общественного обсуждения печатных площадей и эфирного времени «государственными организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий, полностью или частично финансируемыми за счет средств областного бюджета» для размещения информации, связанной с проведением общественного обсуждения, и предписывает иными способами содействовать распространению указанной информации (часть 2 статьи 14, часть 3 статьи 19 и часть 4 статьи 20).

При этом действующее законодательство, в том числе статья 35 Закона № 2124-1, не содержит норм, устанавливающих ограничения для средств массовой информации, обязывающие бесплатно опубликовывать сообщения коллегиальных органов, не входящих в структуру органов государственной власти, а также предоставляющих право субъектам Российской Федерации устанавливать подобного рода обязанности и ограничения для средств массовой информации.

Учитывая изложенное, возложение обязанностей по определению порядка предоставления печатных площадей и эфирного времени для размещения информации, связанной с проведением общественного обсуждения на Правительство Ленинградской области, а также установление источника финансирования расходов средств массовой информации (за счет их текущего бюджетного финансирования) также не обосновано.

В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ) статус общественных объединений определяется указанным федеральным законом. Законами об общественных объединениях помимо прав, установленных Федеральным законом № 82-ФЗ, могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений (статьи 4 и 27). Поскольку статьей 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство отнесено к ведению Российской Федерации, субъекты Российской Федерации не вправе определять объем прав общественных объединений, включая политические партии.

Таким образом, наделение инициаторов общественного обсуждения (согласно статье 8 Законопроекта наряду с иными инициаторами к ним относятся общественные объединения, включая политические партии) правом создания фондов для финансирования деятельности, связанной с проведением общественного обсуждения (пункт 1 статьи 14 Законопроекта), выходит за пределы ведения субъектов Российской Федерации.

Согласно областному закону от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» в правовых актах Ленинградской области не допускается использование терминов, понятий или сокращений, не определённых в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в самом правовом акте Ленинградской области, а также наличие внутренних противоречий между содержанием структурных единиц правового акта (часть 2 статьи 2).

В Законопроекте используются термины (понятия), содержание которых не определено в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в Законопроекте, в том числе «проект закона, подготовленный к внесению в Законодательное собрание Ленинградской области», «вопросы, требующие законодательного решения» (наименование, статья 1), «значительное число граждан» (статья 4), «варианты законодательных решений» (часть 2 статьи 5), «инициативная группа» (часть 2 статьи 10), «фонд для финансирования деятельности, связанной с проведением общественного обсуждения» (часть 1 статьи 14).

Также используются схожие понятия, имеющие различное правовое содержание, что приводит к противоречию содержащих указанные понятия положений Законопроекта. Например, «общественные объединения, действующие на территории Ленинградской области» (часть 1 статьи 8) и «общественные объединения, зарегистрированные на территории Ленинградской области» (часть 2 статьи 9).

Следует отметить, что на территории Ленинградской области в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ разработан и действует областной закон от 13 ноября 2015 года № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области», который обеспечивает учет 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.

Действующее законодательство предусматривает и иные механизмы обеспечения гарантии непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства, предусмотренной Конституцией Российской Федерации.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обязывает государственные органы размещать информацию о нормотворческой деятельности, включая тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом 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 (статья 2). В целях обеспечения реализации указанного права Федеральный закон № 59-ФЗ предусматривает такую форму 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) (статья 4).

Также областной закон от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» обязывает поддерживать связь с избирателями и рассматривать от них предложения, оказывать помощь в решении вопросов, содержащихся в поступивших предложениях.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопрос (вопросы), проект закона, иного нормативного правового акта, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, могут быть вынесены на референдум субъекта Российской Федерации (пункт 7 статьи 2, часть 2 статьи 12). Порядок подготовки и проведения референдума Ленинградской области определен областным законом от 8 мая 2009 года № 44-оз «О референдуме Ленинградской области».

Учитывая изложенное, действующее законодательство позволяет обеспечить учет общественного мнения в ходе законопроектной деятельности в рамках существующего правового регулирования.

Таким образом, Законопроект противоречит действующему законодательству и его принятие нецелесообразно.

Губернатор
Ленинградской области



А.Ю. Дрозденко