



**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

04.07.2023 № 3378-1/23-22-0-4

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 областной закон от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Ленинградской области»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
И.К. Апостолевским, В.А. Будеевым, В.Ф. Гришковым, Д.С. Звонковым,
Н.А. Кузьминым, Е.В. Тироном, В.А. Царихиным
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона «О внесении изменений в областной закон от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного Собрания Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает следующее.

Одной из целей законопроекта является наделение депутатов Законодательного собрания Ленинградской области (далее – депутат) правом беспрепятственного посещения любых государственных органов и организаций, независимо от форм собственности.

В частности, законопроект предусматривает право беспрепятственного посещения депутатом:

- всех расположенных и (или) зарегистрированных на территории Ленинградской области предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, независимо от их организационно-правовых форм, их подчиненности и форм собственности;
- должностных лиц Ленинградской области;
- органов государственной власти Ленинградской области;
- органов местного самоуправления Ленинградской области;

- территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- дислоцированных на территории Ленинградской области воинских частей.

Право беспрепятственного посещения указанных выше организаций предлагается распространить также и на помощников депутатов.

Кроме того, положениями законопроекта предусмотрено наделение депутата и его помощника правом на первоочередной и непосредственный прием руководителями указанных организаций, а также правом на беспрепятственное присутствие на заседаниях и совещаниях их коллегиальных органов.

1. В отношении предлагаемого законопроектом права депутата беспрепятственного посещения всех расположенных на территории Ленинградской области организаций, представляется необходимым отметить следующее.

Депутаты, как члены законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, обладают специальным статусом. Обязательным элементом этого статуса являются гарантии депутатской деятельности.

Под гарантиями депутатской деятельности следует понимать условия и средства, непосредственно и реально обеспечивающие беспрепятственное и эффективное осуществление депутатом своей деятельности в интересах избирателей и государства. В данных условиях гарантии депутатской деятельности должны представлять собой не только механизм устранения препятствий реализации прав депутата, но и гарантии реализации народом своей властной воли путем создания органов власти, независимых от чей-либо чужой воли.

В тоже время закрепление на законодательном уровне гарантий депутатской деятельности является одновременно и установлением определенных рамок такой деятельности исходя из необходимости защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина (в том числе права каждого гражданина на предпринимательскую и иную экономическую деятельность), и основой принципа федерализма и разделения властей. То есть депутатская деятельность должна осуществляться в определенных пределах.

Изложенный подход нашел свое отражение в концепции действующей статьи 21 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз), согласно которой депутаты имеют право беспрепятственно посещать только органы государственной власти Ленинградской области, государственные органы Ленинградской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, а также имеют право приема в первоочередном порядке их руководителями и иными должностными лицами.

Аналогичное регулирование существует и на федеральном уровне с учетом иной компетенции Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии частью 2 статьи 5 Федерального закона от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» удостоверения сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы являются документами, дающими право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления. Таким образом, сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы), также не обладают правом посещать любые организации.

В связи с этим следует отметить, что с одной стороны предложение инициаторов законопроекта установить право депутатов беспрепятственно посещать все организации, расположенные на территории Ленинградской области, независимо от форм собственности, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, дислоцированные на территории Ленинградской области воинские части, никак не связано с осуществлением этими должностными лицами своих полномочий и не вытекает из характера этих полномочий. С другой стороны, данное предложение не согласуется с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленным статьей 11 Конституции Российской Федерации (в части права беспрепятственно посещать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, дислоцированные на территории Ленинградской области воинские части), а также с одним из принципов гражданского законодательства, а именно, - недопустимостью произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, установленного статьей 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части права беспрепятственно посещать все организации, расположенные на территории Ленинградской области, независимо от форм собственности). Из положений статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что юридические лица приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своём интересе, свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Данная позиция подтверждается Определением Верховного Суда Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 25-АПГ13-1 об оспаривании отдельных положений Закона Астраханской области от 22 июля 2003 года № 35/2003-03 «О статусе депутата Думы Астраханской области».

Одной из целей законопроекта является распространение на помощников депутатов права беспрепятственного посещения указанных выше организаций. В связи с этим следует еще раз отметить, что право на беспрепятственное посещение органов и организаций является гарантией депутатской деятельности, то есть элементом статуса депутата. В свою очередь, депутаты обладают специальным статусом в силу избрания их избирателями на всеобщих выборах в силу того, что депутаты являются элементом представительной демократии в Российской Федерации.

Соответственно данная гарантия не может распространяться на помощников депутатов, так как помощников депутатов народ не наделил особым статусом. Деятельность помощников депутата, сама является одной из форм реализации гарантий депутатской деятельности и направлена на обеспечение реализации полномочий депутатом. В свою очередь правовой статус помощников депутата, права и обязанности, порядок и условия работы не устанавливаются областным законом № 62-оз, а устанавливаются Положением о помощниках депутата Законодательного собрания Ленинградской области, утвержденным постановлением Законодательного собрания от 25 апреля 2007 года № 94.

2. Относительно пункта 2 статьи 1 законопроекта следует отметить следующее.

Законопроектом предлагается дополнить областной закон № 62-оз новой статьей 34¹ «Гарантия депутата на распространение информации». В части 1 указанной статьи предлагается закрепить преимущественное право депутата на распространение сведений о результатах своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, **учредителями и (или) участниками которых являются органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления Ленинградской области.**

Следует отметить, что в предлагаемой законопроектом части 1 статьи 34¹ областного закона № 62-оз содержится неопределенность в части формулировки «органы государственной власти», поскольку в статье 11 областного закона № 62-оз для органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области введено общее понятие «государственные органы». Соответственно, исходя из предлагаемой конструкции нормы, возможен вывод, что депутаты в случае принятия предлагаемых изменений будут иметь преимущественное право на распространение сведений о результатах своей деятельности **и в средствах массовой информации, учредителями которых являются федеральные органы государственной власти.**

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы имеют право выступать по вопросам своей деятельности **в государственных средствах массовой информации** в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 13 мая 1995 года № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ).

В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 7-ФЗ под государственным федеральным средством массовой информации понимается средство массовой информации, учредителем которого выступает федеральный орган государственной власти; под государственным региональным средством массовой информации - средство массовой информации, учредителями которого выступают федеральные органы государственной власти совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо только органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, законопроектом по существу предлагается закрепить для депутатов больший объем прав на распространение сведений о результатах своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, чем это предусмотрено для сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы (для последних не предусмотрено право распространять сведения о результатах депутатской деятельности в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы местного самоуправления).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 7-ФЗ законодательство **о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации является частью законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации.**

Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее - Закон о СМИ) и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Указанный закон определяет организацию деятельности средств массовой информации, порядок распространения массовой информации, регламентирует отношения средств массовой информации с гражданами и организациями, а также устанавливает меры ответственности за нарушение законодательства о средствах массовой информации.

Одним из принципов деятельности редакции средства массовой информации в соответствии со статьей 19 Закона о СМИ является принцип профессиональной самостоятельности.

В соответствии со статьей 18 Закона о СМИ только учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от имени учредителя.

Положениями законопроекта предусматривается определенное ограничение прав редакции средства массовой информации самостоятельно определять состав и объем распространяемых сообщений и материалов, в связи с этим законопроект в этой части не согласуется с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому гражданские права (в том числе юридических лиц) могут быть ограничены 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.

Следует отметить, что исключение из общего правила свободного и самостоятельного выбора редакцией средства массовой информации тематики и формы представления информационных сообщений предусмотрено статьей 35 Закона о СМИ. Причиной такого ограничения выступает необходимость доведения до сведения граждан общественно значимой информации о деятельности органов публичной власти или возникновении чрезвычайных ситуаций природного, техногенного или социального характера, создающих угрозу для жизни, здоровья или собственности населения.

В соответствии со статьей 35 Закона о СМИ **редакция обязана опубликовать бесплатно и в предписанный срок:**

вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения через данное средство массовой информации;

поступившее от органа, зарегистрировавшего данное средство массовой информации, сообщение, касающееся деятельности редакции.

Редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции или заменяющим его договором, а равно иные материалы, **публикация которых в данных средствах массовой информации предусмотрена законодательством Российской Федерации.**

Рассматривая правовой режим обязательных сообщений, также стоит обратить внимание на Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2012 года № КАС11-791, в котором отмечается, что обязательной публикации подлежат **только те сведения, которые отражены в нормах статьи 35 Закона о СМИ.** Законопроектом предлагается предоставить депутатам право преимущественного распространения **любых сведений** о результатах своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти и (или) органы местного

самоуправления Ленинградской области, что не согласуется с обязанностями редакций, определенными статьей 35 Закона о СМИ.

Статьей 35 Закона о СМИ предусмотрено также, что государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом № 7-ФЗ. Таким образом, субъекту Российской Федерации в целом не предоставлено полномочий по установлению указанного порядка в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации.

Принимая во внимание все вышесказанное, положения законопроекта в части преимущественного права депутата на распространение сведений о результатах своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления Ленинградской области, противоречат указанным выше положениям федерального законодательства.

Кроме того, законопроектом устанавливается, что максимальные размеры публикаций, сроки публикаций и порядок размещения сведений устанавливаются приказом комитета по печати Ленинградской области (часть 2 проектируемой статьи 34¹ областного закона № 62-оз), а также дается поручение указанному комитету издать приказ во исполнение рассматриваемого законопроекта в течение одного месяца с момент вступления предлагаемых изменений в силу (статья 2 законопроекта). Указанные положения законопроекта противоречат принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленному в статье 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также статье 40 Устава Ленинградской области, согласно которой отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области формируются, реорганизуются и упраздняются Правительством Ленинградской области в соответствии с системой и структурой исполнительных органов Ленинградской области, определенными Губернатором Ленинградской области.

Также имеются отдельные замечания к документам, являющимся приложениями к законопроекту.

В справке о состоянии законодательства в рассматриваемой сфере правового регулирования отсутствуют указания на такие нормативные правовые акты, как Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации».

Как указано в приложении к законопроекту (предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона), для реализации областного закона «О внесении изменений в областной закон от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата

Законодательного Собрания Ленинградской области» комитету по печати Ленинградской области предлагается разработать приказ об установлении максимальных размеров публикации, а также сроков публикации и порядка размещения сведений о деятельности депутатов Законодательного собрания Ленинградской области в печатных и электронных СМИ, учредителями и (или) участниками которых являются органы государственной власти и (или) местного самоуправления Ленинградской области (далее – приказ).

Согласно части 2 статьи 5¹ областного закона Ленинградской области от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области», при внесении в Законодательное собрание проекта областного закона, предусматривающего разработку иных нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации проекта областного закона, либо делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются **концепции** соответствующих нормативных правовых актов Ленинградской области, включающие развернутые характеристики целей, задач, основные положения и ориентировочные сроки разработки таких нормативных правовых актов Ленинградской области.

Концепция соответствующего приказа не представлена.

Кроме того, законопроект нуждается в приведении его в соответствие с требованиями Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных приложением 7 Регламента Законодательного собрания.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин