



**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

Председателю постоянной комиссии
по регламенту и депутатской этике
Законодательного собрания
Ленинградской области

В.А. Густову

11.07.2023 № 3549-1/23-23-0-1

На № _____ от _____

Заключение

на заявления депутатов Законодательного собрания Ленинградской области
И.К. Апостолевского и Д.С. Звонкова на действия Председателя
Законодательного собрания Ленинградской области С.М. Бебенина
(письма от 2 июня 2023 года 3405-1/23-22-0 и № 3407-1/23-22-0)

Рассмотрев по Вашему поручению заявления депутатов
Законодательного собрания Ленинградской области И.К. Апостолевского и
Д.С. Звонкова на действия Председателя Законодательного собрания
Ленинградской области С.М. Бебенина, сообщаем следующее.

По мнению депутатов Законодательного собрания Ленинградской
области (далее – депутат, Законодательное собрание соответственно) И.К.
Апостолевского и Д.С. Звонкова Председателем Законодательного собрания
С.М. Бебениным при ведении 31 мая 2023 года 35 заседания
Законодательного собрания были допущены нарушения положений
Регламента Законодательного собрания (далее – Регламент), что в свою
очередь, свидетельствует о нарушении им Правил этики депутата
Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Правила
депутатской этики), утвержденных постановлением Законодательного
собрания от 21 апреля 2010 года № 285.

1. Депутат И.К. Апостолевский в своем заявлении указывает на
следующие нарушения Председателем Законодательного собрания С.М.
Бебениным положений Регламента.

По мнению заявителя при принятии проекта областного закона «О
внесении изменений в статью 2 областного закона от 11 февраля 2015 года №

1-оз «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» в первом чтении (далее - вопрос № 28 повестки) Председатель Законодательного собрания С.М. Бебенин **нарушил положения статьи 32 Регламента**, поскольку «Председателем без озвучивания вносимого на голосование вопроса, без предоставления заключительного слова докладчику сразу было открыто голосование по вопросу № 28».

Данное утверждение депутата И.К. Апостолевского является необоснованным по следующим причинам.

В соответствии со статьей 32 Регламента председательствующий перед началом голосования **указывает число предложений**, вносимых на голосование, уточняет их формулировки, напоминает порядок голосования, **ставит предложения на голосование в порядке их поступления**. Следует отметить, что статья 32 Регламента не предусматривает обязанность председательствующего «озвучивать вносимый на голосование» вопрос и предоставлять «заключительное слово докладчику», соответственно ссылки на нарушение указанной статьи Регламента являются необоснованными.

Из стенограммы 35 заседания Законодательного собрания от 31 мая 2023 года (далее – стенограмма) следует, что при рассмотрении вопроса № 28 повестки поступило **одно предложение**, а именно от депутата А.А. Рязанова о том, чтобы не открывать прения по вопросу № 28 повестки. Руководствуясь статьями 28 и 32 Регламента, председательствующий поставил предложение «не открывать прения» на голосование, поскольку других предложений от депутатов по вопросу № 28 повестки не поступало. В свою очередь, депутаты, руководствуясь статьей 28 Регламента, коллегиально осуществили выбор оптимальной формы рассмотрения указанного вопроса повестки дня, так как предложение рассмотреть вопрос № 28 повестки, не открывая прения, поддержали 30 депутатов.

В соответствии со статьей 22 Регламента после голосования и принятия решения о том, чтобы не открывать прения по вопросу № 28, слово для замечаний **по порядку ведения** было предоставлено депутату И.К. Апостолевскому.

Относительно факта не объявления председательствующим начала рассмотрения следующего вопроса повестки дня (вопроса № 28), следует обратить внимание, что в соответствии с шестым абзацем статьи 22 Регламента председательствующий на заседании **«ставит на обсуждение вопросы повестки дня заседания Законодательного собрания»**.

Депутат А.А. Рязанов, не дожидаясь объявления председательствующим начала рассмотрения следующего вопроса повестки дня (вопрос № 28), внес предложение при обсуждении вопроса № 28 повестки не открывать прения. Вместе с тем, поскольку обсуждение предыдущего вопроса № 27 повестки дня фактически завершилось, и решение по нему было уже принято, переход к обсуждению следующего вопроса № 28 «без его озвучивания» нельзя рассматривать как нарушение, допущенное председательствующим, так как

«постановка на обсуждение вопроса № 28 повестки дня» была фактически реализована коллегиально всеми депутатами, проголосовавшими за то, чтобы не открывать прения по вопросу № 28.

По существу в данном случае председательствующий не нарушил требования Регламента, а не смог реализовать предоставленное ему статьей 22 Регламента право постановки на обсуждение вопроса повестки дня.

Обращаем внимание на то, что в заявлении депутата И.К. Апостоловского содержится также ошибочное утверждение относительно того, что «как инициатор законопроекта он имеет право выступить с **заключением** в соответствии со статьями 31 и 48 Регламента», поскольку, по мнению депутата, в указанных статьях закреплено безусловное право инициатора проекта областного закона на заключительное слово.

Статья 48 Регламента устанавливает общие нормы при рассмотрении проекта областного закона в первом чтении, регламентирующие процедуры внесения, рассмотрения и принятия проектов областных законов. Действительно, в силу указанной статьи Регламента **обсуждение** начинается с доклада инициатора проекта областного закона и **завершается заключительным словом** лица, **представившего** проект закона.

Вместе с тем нормы Регламента, определяющие порядок проведения заседаний Законодательного собрания, следует рассматривать в системной взаимосвязи, то есть с учетом не только общих норм, распространяющихся на род данных отношений в целом, но и специальных норм, действующих в пределах конкретного вида отношений. При этом исходя из общих принципов права, при наличии нормы, специально регуливающей те или иные правоотношения (устанавливающей тот или иной порядок), общая норма не подлежит применению.

В соответствии со статьей 31 Регламента **после прекращения прений** докладчики и содокладчики **имеют право выступить с заключительным словом**. Соответственно данная статья Регламента, устанавливает особенные (специальные) правила предоставления докладчикам права выступить с заключительным словом именно **после прекращения прений**. Таким образом, статья 31 Регламента не может применяться к описываемому в заявлении депутата И.К. Апостоловского случаю. В этом случае, руководствуясь положениями абзаца второго статьи 31 Регламента, депутат И.К. Апостоловский имел право передать текст выступления секретарю заседания для включения в протокол заседания Законодательного собрания.

Следует обратить внимание, что кроме статьи 31 Регламента, специальные нормы, устанавливающие те или иные особенности порядка проведения заседаний Законодательного собрания, содержатся и в других статьях Регламента. Так, статьей 26 Регламента установлено, что при рассмотрении вопросов Законодательное собрание **может принять решение не заслушивать доклад, ограничившись краткой информацией по существу вопроса, содокладом профильной постоянной комиссии и ответами на заданные вопросы**. В статье 28 Регламента определено, что

при обсуждении любого вопроса депутат может внести предложение **не открывать либо прекратить прения**. Таким образом, выступления и обсуждение вопросов являются элементами прений. Предоставление права заключительного слова докладчикам не является обязательным и безусловным, заключительное слово может быть не предоставлено в ряде случаев (например, если было принято решение не открывать либо прекратить прения, либо не обсуждать вопрос повестки дня).

Дополнительно отмечаем, что депутат И.К. Апостолевский в своем выступлении по порядку ведения просил предоставить слово «для выступления **с заключением**». В Регламенте упоминаются заключения юридической службы аппарата Законодательного собрания и заключения Губернатора Ленинградской области, в этой связи уяснить, в чем состояла просьба депутата И.К. Апостолевского в ходе заседания при обсуждении вопроса № 28 повестки, вероятно, представлялось затруднительным, так как председательствующему в режиме ограниченного времени сложно было сделать однозначный вывод относительно существа требования депутата (депутат уточнил, что речь идет о «заключительном слове» только после голосования по вопросу № 28 повестки).

Относительно содержащегося с заявлении И.К. Апостолевского утверждения, что **в нарушение статьи 38 Регламента** председательствующим проигнорировано «предложение о проведении повторного голосования» по вопросу № 28 повестки дня необходимо отметить, что в соответствии с абзацем 12 статьи 33 Регламента повторное голосование **проводится в случае выявления ошибок при подсчете голосов** и нарушений порядка проведенного голосования.

Статья 38 Регламента определяет перечень процедурных вопросов, решение по которым принимается большинством голосов от числа присутствующих депутатов, но не регламентирует процедуру и случаи проведения повторного голосования, которые определены в статье 33 Регламента.

Таким образом, статья 38 Регламента никаким образом не могла быть нарушена председательствующим в ходе заседания и утверждение депутата И.К. Апостолевского о нарушении указанной статьи Регламента является ошибочным.

Более того, исходя из стенограммы депутатом И.К. Апостолевским после принятия проекта закона в целом было заявлено следующее: «давайте, вы сейчас объявляете законопроект. Прения у нас, ладно, если не хотите, не надо. Я выступаю с заключением. И дальше, по Регламенту, мы голосуем, но это будет по Регламенту, иначе, пока мы так не сделаем, все будет по ведению, я думаю, выступать и говорить, что это нарушение просто Регламента».

Анализ данного высказывания не позволяет сделать вывод о том, что указанные слова можно расценивать как мотивированное предложение повторного голосования. Фактически в речи депутата И.К. Апостолевского

не усматривается ни заявление об ошибке при подсчете голосов, ни заявление о нарушении порядка проведенного голосования. Таким образом, председательствующий не имел возможности, руководствуясь статьей 33 Регламента, объявить повторное голосование по вопросу № 28 повестки.

Как указано в заявлении депутата И.К. Апостолевского, Председатель Законодательного собрания С.М. Бебенин во время выступлений депутатов Н.А. Кузьмина и И.К. Апостолевского дважды без предупреждения и вынесения соответствующего вопроса на голосование выключал им микрофон, лишая их слова.

Из стенограммы следует, что депутат Н.А. Кузьмин при обсуждении проекта областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы» в первом чтении (вопрос № 29 повестки), выступая **по порядку ведения заседания**, отклонился от темы выступления, и вернулся к обсуждению вопроса № 20 повестки «О проекте областного закона «Об административно-территориальных преобразованиях во Всеволожском муниципальном районе Ленинградской области в связи с образованием города Колтуши и о внесении изменений в отдельные областные законы» (депутат Н.А. Кузьмин сказал следующее: «**по Колтушам**, там население уже давно городское работает, поэтому там вполне возможно...»). Председатель Законодательного собрания С.М. Бебенин призвал депутата Н.А. Кузьмина придерживаться обсуждаемого вопроса и акцентировал, что рассматривается вопрос № 29 повестки.

После этого депутат И.К. Апостолевский, также, выступая по порядку ведения заседания, проигнорировав слова председательствующего, начал выступать не по существу вопроса № 29 повестки (согласно стенограмме депутат И.К. Апостолевский сказал следующее: «я напоминаю, что данный законопроект, который **мы до этого рассматривали**, - 27, он был... »).

В соответствии со статьей 30 Регламента, если выступающий отклоняется от обсуждаемой темы, председательствующий призывает его придерживаться обсуждаемого вопроса.

Статьей 30 Регламента предусмотрено, что в случае использования права выступления по порядку ведения не по назначению председательствующий может поставить на голосование вопрос о лишении депутата такого права.

Учитывая тот факт, что депутату И.К. Апостолевскому в ходе заседания при рассмотрении предыдущих вопросов ранее председательствующим делались замечания относительно использования права выступления по порядку ведения не по назначению, при обсуждении вопроса № 30 повестки дня (о проекте областного закона «О внесении изменения в статью 8 областного закона «Об общественной палате Ленинградской области») председательствующим в соответствии со статьей 30 Регламента был поставлен на голосование вопрос о лишении депутата И.К. Апостолевского права выступления по порядку ведения.

В Правилах депутатской этики определяются принципы поведения депутата. В соответствии с пунктом 2.4 Правил депутатской этики, участвуя в заседаниях Законодательного собрания, депутат обязан соблюдать **дисциплину** в зале заседаний. Не допускаются **выступления не по повестке дня и не по существу вопроса повестки дня**, выкрики, прерывание выступающих.

Депутат И.К. Апостолевский, выступая не по существу обсуждаемого вопроса № 29 повестки, игнорируя своим поведением предупреждение Председателя Законодательного собрания, не соблюдая дисциплину в зале заседания, нарушил Правила депутатской этики и требования статьи 30 Регламента.

Принимая во внимание, что именно председательствующий на заседании Законодательного собрания в силу своего статуса и полномочий, определенных статьей 22 Регламента, следит за порядком в зале заседания Законодательного собрания, при очередном нарушении, в предупреждение возможности затягивания прений по каждому вопросу и для поддержания порядка на заседании, в соответствии с абзацами 8 и 9 статьи 30 Регламента председательствующий принял решение (посчитал необходимым) лишить соответствующих депутатов слова.

2. В заявлении депутата Д.С. Звонкова содержится вывод о том, что «Председатель Законодательного собрания С.М. Бебенин открыл голосование по вопросу № 46, тем самым нарушив статью 31 Регламента о праве докладчика на выступление с заключительным словом по вопросу повестки дня».

Следует отметить, что согласно стенограмме при рассмотрении вопроса № 46 повестки дня «О законодательной инициативе Законодательного собрания Ленинградской области по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (инициатор – депутат Д.С. Звонков) депутат А.А. Рязанов предложил не отрывать прения по указанной законодательной инициативе. После голосования по вопросу «не открытия прений» председательствующим была поставлена на голосование законодательная инициатива. Затем слово по ведению было предоставлено депутату Д.С. Звонкову, который сказал следующее: «Вы нарушили Регламент, поэтому будет обращение в комиссию по этике».

В заявлении депутата Д.С. Звонкова не раскрывается, каким образом из приведенного выше его высказывания председательствующий должен был сделать вывод, что депутат хочет выступить с заключительным словом.

Вместе с тем, учитывая, что депутатами коллегиально было принято решение не открывать прения по вопросу № 46 повестки дня, и, соответственно, депутат Д.С. Звонков не имел возможность выступить (в

связи с отсутствием прений по указанному вопросу), он, руководствуясь положениями абзаца второго статьи 31 Регламента, имел право передать текст своего выступления секретарю заседания для включения в протокол заседания Законодательного собрания.

3. В заявлении депутата И.К. Апостолевского содержится просьба о рекомендации Законодательному собранию принять меры к Председателю Законодательного собрания, применив к нему меру воздействия, предусмотренную пунктом 4.5 Правил депутатской этики, то есть лишить права выступления на заседаниях Законодательного собрания в течение одного месяца.

Следует отметить, что в заявлении депутата Д.С. Звонкова содержится подобная просьба, но вместе с тем одновременно содержится рекомендация постоянной комиссии по законодательству, регламенту и депутатской этике предложить Законодательному собранию назначить председательствующим на заседаниях одного из Заместителей Председателя Законодательного собрания, поскольку по мнению депутата Д.С. Звонкова невозможно соблюдать обязанность являться председательствующим на заседаниях Законодательного собрания и одновременно быть лишенным права выступления на заседаниях Законодательного собрания (в случае принятия такого решения).

Полномочия председательствующего на заседании определены статьей 22 Регламента. Указанной статьей установлено, что депутат может оспорить действия председательствующего, **посредством выступления по порядку ведения заседания.**

Кроме того, в случае нарушений, указанных в статье 30 Регламента, также может применяться процедура необъявленного голосования. При этом депутаты **без предложения председательствующего** поднимают карточки для голосования.

Таким образом, Регламент содержит механизм оспаривания действий председательствующего, относящихся к порядку ведения заседания Законодательного собрания.

Правила депутатской этики являются актом, определяющим поведение депутата Законодательного собрания в соответствии с общепринятыми этическими нормами поведения при исполнении им депутатских полномочий, в том числе во взаимоотношениях между депутатами, а также во взаимоотношениях депутатов с должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, общественностью, избирателями, средствами массовой информации. Правила депутатской этики не распространяются на случаи ненадлежащего ведения председательствующими заседаний Законодательного собрания.

Правовой статус Председателя Законодательного собрания определен статьей 28 Устава Ленинградской области. В соответствии с частью 2 указанной статьи Председатель Законодательного собрания организует

работу заседаний и ведет заседания Законодательного собрания Ленинградской области. Соответственно, применение к Председателю Законодательного собрания меры воздействия в виде лишения его права выступления в течение одного месяца не представляется возможным с учетом его особого правового статуса.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин