

Председателю Законодательного собрания
Ленинградской области

С. М. Бебенину

Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

- 7 МАР 2019

№ 1096-1/19-22-0-4

Уважаемый Сергей Михайлович

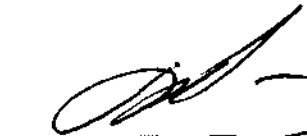
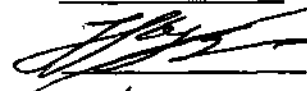
В связи с допущенной технической ошибкой в пояснительной записке к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области», направляю новую редакцию пояснительной записки.

Приложение:

- новая редакция пояснительной записки к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области», –на 4 лис. в 1экз.

Депутаты Законодательного собрания

Ленинградской области

	Р.А.Илларионова
	Н.А.Кузьмин
	Е.В.Тирон

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области»

Настоящий законопроект разработан в целях включения в областной закон от 13 апреля 2015 года № 35-оз «О проведении публичных мероприятий на территории ЛО» (далее – областной закон № 35-оз) положений, регламентирующих порядок проведения встреч депутатов Законодательного собрания Ленинградской области, депутатов представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области со своими избирателями.

Необходимость более подробной регламентации данного вопроса непосредственно в областном законе № 35-оз обусловлена тем, что, согласно действующему федеральному законодательству, встречи депутатов со своими избирателями могут проводиться:

1) в форме публичного мероприятия (в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»);

2) не в форме публичного мероприятия (в соответствии с Федеральным законом от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях»).

Учитывая то, что соответствующие нормы содержатся в разных нормативных правовых актах федерального уровня, представляется целесообразным объединить их в областном законе № 35-оз в целях четкого разграничения требований, предъявляемых к проведению указанных встреч в первом и во втором случае.

1. Так, согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», одной из целей публичного мероприятия является **информирование избирателей о депутатской деятельности при встрече депутата со своими избирателями.**

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает ограниченное количество форм, в которых могут проводиться публичные мероприятия, а именно: **собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование.**

Анализ содержания указанных понятий позволяет сделать вывод о том, встреча депутата с избирателями может быть проведена в форме **собрания, митинга либо одиночного пикетирования (пикетирования, проводимого одним участником).**

Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» **уведомление о проведении депутатом публичного мероприятия в целях информирования избирателей о своей деятельности (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней со дня проведения публичного мероприятия.**

Таким образом, для проведения встречи депутата с избирателями в форме собрания или одиночного пикетирования без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции уведомление **не требуется.**

Уведомление не требуется также в тех случаях, когда численность участников публичного мероприятия не превышает предельной численности, установленной законом субъекта РФ (для Ленинградской области это 100 человек).

Соответственно, подача уведомления о проведении встречи депутата со своими избирателями необходима только в том случае, если указанная встреча проводится в форме митинга с численностью участников, превышающей 100 человек.

В соответствии с частями 1.1 и 2.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» встречи депутатов с избирателями, проводимые в форме публичных мероприятий, проходят в **специально отведенных местах, определенных органами исполнительной власти субъекта РФ.**

Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

2. Что же касается встреч депутата с избирателями, проводимых не в форме публичного мероприятия, то Федеральный закон от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» предусматривает совершенно иные требования к их проведению (в отличие от Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Так, указанные встречи проводятся либо в помещениях, либо в специально отведенных местах, либо на внутридворовых территориях (при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры).

Уведомление органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления о проведении таких встреч не требуется. При этом депутат вправе предварительно проинформировать указанные органы о дате и времени их проведения.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления) для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления.

Следует отметить, что постановлением Правительства Ленинградской области от 9 декабря 2014 года № 575 определены Перечень помещений, находящихся в собственности Ленинградской области, предоставляемых для проведения встреч депутатов Государственной Думы РФ, депутатом Законодательного собрания ЛО с избирателями, а также Порядок предоставления указанных помещений (приложения 2 и 3 к постановлению Правительства ЛО от 9 декабря 2014 года № 575).

Что касается органов местного самоуправления, то в качестве положительного примера решения вопроса об определении специально отведенных мест для проведения встреч депутатов с избирателями может быть приведено Решение Совета депутатов МО «Город Всеволожск» № 52 от 26 сентября 2017 года «Об определении перечня специально отведенных мест и помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями и утверждении Порядка их предоставления», которым определены 11 помещений и свыше 100 мест проведения указанных встреч, включая внутридворовые территории с указанием адресов и географических координат во Всемирной системе координат WGS-84.

3. Федеральный законодатель не предлагает четких критериев, руководствуясь которыми можно было бы сделать вывод о том, в каких случаях встречи депутатов с избирателями должны проводиться в форме публичных мероприятий, а в каких – без организации публичных мероприятий.

Ответ на данный вопрос содержится в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2017 года № 27-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, отмечает следующее:

«Выделив в отдельную группу встречи депутата с избирателями в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях в целях

информирования депутатом избирателей о своей деятельности, федеральный законодатель исходил из того, что такие встречи являются одной из основных форм их взаимоотношений, а предусматривая возможность безведомительного проведения таких встреч - из необходимости приблизить их проведение непосредственно к гражданам, чьи интересы депутат представляет, принимая при этом во внимание, что в ограниченных пространственных пределах (в том числе в населенных пунктах с небольшой численностью жителей), в которых проводятся такие встречи, принятия органами публичной власти дополнительных мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как их участников, так и других граждан, как правило, не требуется.

Федеральным законом от 7 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» предусматривается также возможность проведения встреч депутатов с избирателями в целях информирования депутатом избирателей о своей деятельности **в рамках публичного мероприятия**, что предполагает соблюдение в таких случаях требований и условий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

По буквальному смыслу пункта 6 статьи 1, пункта 3 статьи 2 и пункта 3 статьи 3 данного Федерального закона, **встречи депутатов с избирателями не отождествляются с публичными мероприятиями, которые признаются лишь как возможная форма их проведения.**

Следовательно, допуская такую возможность, федеральный законодатель исходил из того, что именно совпадение внешних признаков и последствия проведения соответствующих мероприятий, **выходящие за рамки правоотношений между избирателями и депутатом** и соотносимые с последствиями проведения публичных мероприятий в иных случаях, обуславливают обоснованность использования тех же в своей основе правил, какие предусмотрены законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, поскольку - учитывая, что по своей природе депутатская деятельность имеет публично-политический характер, - проводимые депутатом встречи с избирателями за пределами внутривортовых территорий и специально отведенных мест и помещений могут сопровождаться неконтролируемым скоплением значительного числа граждан, служить источником затруднений в реализации прав и законных интересов граждан и организаций, а также поводом для конфликтных ситуаций, преодоление которых может потребовать дополнительных сил и средств со стороны органов охраны правопорядка.

Как следует из пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 7 июня 2017 года N 107-ФЗ, информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата с избирателями является **самостоятельной целью публичного мероприятия** в соотношении с целью свободного выражения и формирования мнений, выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (пункт 1 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Поскольку эти цели содержательно разведены и не могут пересекаться, инициатива избирателей в ходе встречи с депутатом - с учетом цели ее проведения - предполагает преимущественно выражение пожеланий относительно осуществления депутатом его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит.

Использование же специальных (по сути, упрощенных) условий проведения встреч депутатов с избирателями для реализации **иных целей, включая выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики**, недопустимо.

В контексте конституционного принципа равенства распространение на встречи депутатов с избирателями, проводимые в форме публичного мероприятия, требований законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях,

шествиях и пикетированиях предполагает не только необоснованность проведения таких встреч в форме публичного мероприятия, не релевантной ее специально-целевому назначению, но и недопустимость игнорирования требований указанного законодательства, если по своему характеру и содержанию встречи, проводимые на внутридворовых территориях, выходят за рамки информирования депутатом избирателей о своей деятельности, а выражение пожеланий депутату в отношении его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит, сводится к выражению общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Соответственно, депутат обязан прекратить проводимую на внутридворовой территории встречу с избирателями, если, будучи запланированной именно как встреча с избирателями в целях их информирования о своей деятельности, она фактически трансформируется в такое публичное мероприятие, проведение которого даже на внутридворовой территории требует уведомления.»

В 2018 году в канун празднования 100-летнего юбилея Ленинского комсомола администрациями Гатчинского и Приозерского муниципальных районов, было отказано в согласовании проведения публичных мероприятий, без указания уважительных на то причин в местах определенных постановлением Правительства Ленинградской области от 09 декабря 2014 года №575, что привело к обжалованию данных решений в районные федеральные суды, которые признали решения администраций законными. После чего решения районных федеральных судов были обжалованы в Ленинградский областной суд, где данные решения судов первой инстанции были отменены как незаконные и необоснованные.

С учетом изложенного полагаем, что принятие законопроекта позволит избежать эксцессов с администрацией органов местного самоуправления и правоохранительными органами, которые зачастую рассматривают встречи депутатов с избирателями исключительно в контексте публичных мероприятий.

Также во избежание возникновения конфликтных ситуаций между администрацией органов местного самоуправления, сотрудниками правоохранительных органов и гражданами в процессе проведения последними акций, связанных с возложением цветов (венков) к памятникам, памятным знакам, захоронениям в памятные и праздничные дни, полагаем необходимым внести в областной закон № 35-оз уточнение, указав, что в случае проведения указанных акций вне рамок публичных мероприятий уведомление об их проведении не требуется.

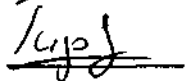
Депутаты



Р.А. Илларионова



Н.А. Кузьмин



Е.В. Тирон