



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

24.10.14 № 5737-1/14-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О правовом регулировании проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Ленинградской области»

Вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
Р.А. Илларионова, С.И. Бутузов, А.Л. Закин, В.А. Ершов, А.Ю. Попов

Первое чтение

Правовое управление, изучив проект областного закона № 5737-1/14-22-0 «О правовом регулировании проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области 45 октября 2014 года депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, сообщает следующее.

В 2013 году в Законодательное собрание Ленинградской области были внесены 2 альтернативных законопроекта, призванных урегулировать отношения в указанной сфере.

Один из этих законопроектов (№ 4484-1/13-06-0 от 13 августа 2013 года) был внесен Губернатором Ленинградской области, а второй (№ 4612-1/13-23-0 от 23 августа 2013 года) – депутатами Законодательного собрания Ленинградской области Р.А. Илларионовой, Н.А. Кузьминым, С.И. Бутузовым.

По результатам рассмотрения указанных законопроектов в Законодательном собрании Ленинградской области было принято решение об их отзыве инициаторами и о создании рабочей группы с участием представителей Законодательного собрания Ленинградской области и

Губернатора Ленинградской области в целях подготовки и последующего внесения единого проекта областного закона.

По итогам деятельности рабочей группы был подготовлен проект областного закона «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области», который 15 октября 2014 года был внесен в Законодательное собрание Ленинградской области депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым (№ 5765-1/14-23-0).

Таким образом, в настоящее время на рассмотрении в Законодательном собрании Ленинградской области вновь (как и в 2013 году) находятся два альтернативных законопроекта, внесенных различными группами депутатов Законодательного собрания; один из них – законопроект № 5737-1/14-22-0, внесенный депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым и являющийся предметом настоящего заключения, а второй – законопроект № 5765-1/14-23-0, внесенный депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым

В соответствии со статьей 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в случае если в Законодательное собрание внесены альтернативные проекты областного закона до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, они подготавливаются в соответствии со статьями 43, 44 и 45 Регламента и рассматриваются Законодательным собранием в первом чтении одновременно.

Следовательно, в первую очередь необходимо рассмотреть указанные законопроекты во взаимосвязи на предмет выявления принципиальных отличий.

1. В соответствии с частью 2 статьи 3 законопроекта, внесенного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими так называемое «одиночное пикетирование», составляет **20 метров**, а в соответствии со статьей 3 законопроекта, внесенного депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым - **50 метров**.

Учитывая то, что в соответствии с частью 1.1 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ) минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации (при этом указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров), каждый из представленных инициаторами законопроектов вариантов имеет право на существование, и выбор одного из них относится к категории вопросов целесообразности.

2. В соответствии с частью 6 статьи 3 законопроекта, внесенного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, не менее одного специально отведенного места для проведения публичных мероприятий должно быть установлено в каждом муниципальном районе, городском округе и, кроме того, в каждом

поселении Ленинградской области, в то время как законопроектом, внесенным депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, предусмотрено, что не менее одного специально отведенного места должно быть в каждом муниципальном районе (городском округе) Ленинградской области.

В целом следует отметить, что данный вопрос также относится к категории **вопросов целесообразности**, однако норма, содержащаяся в законопроекте, внесенном депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, представляется не вполне логичной, поскольку соблюдение требования об установлении не менее одного специально отведенного места в муниципальном районе не будет означать ровным счетом ничего, если при этом не будет соблюдено требование о необходимости установления хотя бы одного такого места в каждом поселении, входящем в состав данного муниципального района. И наоборот, введение требования об установлении хотя бы одного такого места в каждом поселении делает бессмысленным установление аналогичного требования в отношении всего муниципального района (городского округа).

Возможно, инициаторы законопроекта предполагали, что единые специально отведенные места будут классифицироваться в зависимости от масштаба публичного мероприятия.

То есть мероприятия «поселенческого масштаба» будут проводиться в местах, образованных в поселениях, а мероприятия «районного масштаба» - в местах, образованных на уровне муниципального района (данное предположение находит косвенное подтверждение в части 8 статьи 3 законопроекта, согласно которой предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, дифференцируется в зависимости от вида муниципального образования и численности проживающего в нем населения).

Однако в таком случае следует, во-первых, определить критерии, в соответствии с которыми планируемое публичное мероприятие будет рассматриваться в качестве мероприятия «поселенческого» или «районного» масштаба, и более четко прописать эти нормы в законопроекте.

Во-вторых, вопрос о принятии или отклонении данной концепции должен решаться, исходя из фактических возможностей органов местного самоуправления поселений.

3. В соответствии с частью 8 статьи 3 законопроекта, внесенного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, **дифференцируется в зависимости от вида муниципального образования и численности проживающего в нем населения и составляет: в городском округе, муниципальном районе – 200 человек, в городском поселении с численностью населения более 20 тысяч человек – 150 человек, в городском и сельском поселении с численностью населения менее 20 тысяч человек – 100 человек.**

В соответствии же с частью 2 статьи 5 законопроекта, внесенного депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, составляет **100 человек**.

Учитывая то, что в соответствии с частью 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек), оба предложенных варианта имеют право на существование, а решение вопроса о выборе одного из вариантов относится к категории вопросов целесообразности.

4. Согласно части 1 статьи 4 законопроекта, внесенного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, организатор публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, в срок **не ранее 15 и не позднее 3 рабочих дней** до дня его проведения направляет письменное заявление в уполномоченный Правительством Ленинградской области орган исполнительной власти Ленинградской области или администрацию муниципального района, городского округа, поселения, либо размещает его на официальном сайте указанных органов в сети Интернет.

В соответствии же с частью 3 статьи 5 законопроекта, внесенного депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, организатор публичного мероприятия с количеством участников не более 100 человек в **срок не ранее 15 и не позднее 5 рабочих дней** до дня его проведения письменно информирует об этом администрацию соответствующего муниципального образования и территориальный орган внутренних дел.

Вопрос об определении срока, в течение которого организатор публичного мероприятия должен направить уполномоченным органам соответствующее заявление (не ранее 15 и не позднее 5 рабочих дней либо не ранее 15 и не позднее 3 рабочих дней), относится к категории **вопросов целесообразности**; с юридической точки зрения приемлемыми являются оба варианта.

5. Согласно части 5 статьи 4 законопроекта, внесенного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, сообщение о **невозможности проведения публичного мероприятия** в связи с его занятостью или по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ направляется организатору публичного мероприятия в течение **1 рабочего дня**, следующего за днем получения соответствующего заявления.

В соответствии же с частями 7 и 8 статьи 5 законопроекта, внесенного депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, сообщение об **отказе в согласовании проведения публичного мероприятия по основаниям, предусмотренным частью 3 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ**, направляется организатору в течение **3 рабочих дней** со дня,

следующего за днем получения соответствующей информации или уведомления, а сообщение о невозможности проведения публичного мероприятия в специально отведенном месте в связи с его занятостью направляется организатору публичного мероприятия в течение **2 рабочих дней** со дня, следующего за днем получения соответствующей информации или уведомления.

Вопрос об определении конкретного срока, в течение которого сообщение о невозможности проведения публичного мероприятия по причине занятости места должно быть направлено организатору публичного мероприятия, относится к **категории вопросов целесообразности**.

6. Перечень мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещено, установленный в соответствии со статьей 6 законопроекта, внесенного депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, является более широким по сравнению с перечнем, приведенным в статье 5 законопроекта, внесенного депутатами (так, например, к числу указанных мест **дополнительно отнесены территории, непосредственно прилегающие к зданиям, занимаемым органами государственной власти, органами местного самоуправления, территории, непосредственно прилегающие к культовым зданиям и сооружениям, участки территорий перед зданиями культурно-массового и торгового назначения, в случае, если участники предполагаемого публичного мероприятия заполнят более четверти всего участка, территории городских площадей, парков и садов, в случае если участники предполагаемого публичного мероприятия заполнят более четверти площади, участка парка или сада, на которой планируется проведение мероприятия, пешеходные участки дорог общего пользования, при условии, что участники (участник) предполагаемого публичного мероприятия занимают (занимает) более трети пешеходной зоны.**

Учитывая то, что в соответствии с частью 2.2. статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ дополнительные места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, могут быть определены законом субъекта Российской Федерации, **вопрос об определении перечня таких мест относится к категории вопросов целесообразности.**

В заключение следует отметить, что законопроект, представленный депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, внесен с частичным нарушением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, при этом к нему имеются следующие замечания юридического, юридико-технического и редакционного характера:

1) В части 2 статьи 3 законопроекта используется словосочетание «**одинокое пикетирование**». Следует отметить, что в федеральном законодательстве данный термин не применяется, в связи с чем слова «**одинокое пикетирование**» целесообразнее заменить словами

«пикетирование в соответствии с частью 1.1 статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ».

Кроме того, следует отметить, что содержание части 2 статьи 3, в соответствии с которой определено минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими «одиночное пикетирование» имеет самостоятельный характер (по отношению к наименованию и структуре данной статьи, определяющей места проведения публичных мероприятий), в связи с чем возникает вопрос о целесообразности исключения данной нормы из статьи 3 законопроекта.

Поскольку указанная норма в полной мере не может быть отнесена ни к одной из статей представленного законопроекта, она может быть включена в текст законопроекта в виде самостоятельной статьи (как это сделано в законопроекте, внесенном депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым).

2) Частью 5 статьи 3 законопроекта установлено, что «специально отведенные места должны обеспечивать возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортную доступность, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц».

Следует отметить, что указанная норма фактически воспроизводит положения части 1.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ, которая является нормой прямого действия и не нуждается в дублировании.

К тому же указанная норма федерального законодательства продублирована в законопроекте не вполне точно: так, в соответствии с частью 1.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ возможность достижения целей публичных мероприятий, безопасность, транспортная доступность и иные условия должны обеспечиваться **при определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования**, а согласно части 5 статьи 3 законопроекта эти условия должны обеспечивать сами специально отведенные места.

3) Согласно части 6 статьи 3 законопроекта в каждом муниципальном районе, городском округе, поселении Ленинградской области должно быть установлено не менее одного специально отведенного места, **по которому не требуется уведомление**.

Отмечаем, что словосочетание «уведомление о проведении которых не требуется», используемое в Федеральном законе № 54-ФЗ, применяется только в отношении публичных мероприятий, но не в отношении специально отведенных мест.

Таким образом, часть 6 статьи 3 законопроекта содержит грамматическую ошибку и не соотносится ни с положениями федерального законодательства, ни с текстом законопроекта (часть 4 статьи 1).

4) Согласно части 9 статьи 3 законопроекта **«при проведении публичного мероприятия с количеством участников, превышающем**

предельную численность лиц..., установленную **в пункте 7** настоящей статьи, организатор публичного мероприятия направляет уведомление о его проведении в порядке, установленном статьей 2 настоящего областного закона».

Отмечаем, во-первых, что статьи законопроекта структурно состоят из частей, а не из пунктов; во-вторых, в части 7 статьи 3 законопроекта устанавливается не предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, а нормы предельной заполняемости специально отведенных мест; в-третьих, содержание предлагаемой нормы позволяет сделать вывод о том, что уведомление подается организатором публичного мероприятия не до, а во время его проведения (когда выясняется, что количество участников данного мероприятия превышает лимит, в рамках которого можно было бы обойтись без подачи уведомления о его проведении).

В целях исключения возможности неоднозначного толкования и устранения внутренних противоречий часть 9 статьи 3 законопроекта целесообразнее было бы изложить в следующей редакции:

«В случае если **планируемое** число участников публичного мероприятия превышает предельную численность, установленную в соответствии с **частью 8** настоящей статьи, организатор публичного мероприятия направляет уведомление о его проведении в порядке, установленном статьей 2 настоящего областного закона».

5) В соответствии с частью 1 статьи 4 законопроекта организатор публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, направляет письменное заявление в уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области или администрацию соответствующего муниципального образования **либо размещает данное заявление на официальном сайте указанных органом в сети Интернет.**

Анализ нормы, в соответствии с которой инициаторы законопроекта предусматривают альтернативную возможность размещения заявления о намерении провести публичное мероприятие на официальном сайте уполномоченных органов, позволяет сделать вывод о том, что механизм ее реализации законопроектом не определен, поскольку не вполне понятно, каким образом организатор публичного мероприятия будет размещать данную информацию на официальных сайтах органа государственной власти (органов местного самоуправления).

6) Частью 2 статьи 4 законопроекта определено, какая информация должна содержаться в заявлении о проведении публичного мероприятия, при этом **отсутствуют какие-либо сведения об организаторе публичного мероприятия.** Учитывая то, что уполномоченные органы, рассмотрев указанное заявление, должны направить организатору публичного мероприятия свой ответ (что, в частности, следует из содержания части 5 указанной статьи), часть 2 статьи 4, очевидно, нуждается в дополнении.

7) Рассматривая положения части 5 статьи 4 законопроекта, необходимо иметь в виду, что в соответствии с частью 3 статьи 12

Федерального закона от 19 июня 2006 года № 154-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с указанным Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с указанным Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

Федеральный законодатель, таким образом, не предусматривает такого основания для отказа в проведении публичного мероприятия, как «занятость специально отведенного места», которое указано в части 5 статьи 4 законопроекта.

Таким образом, необходимо понимать, что в части 5 статьи 4 законопроекта речь, по сути, идет не об отказе в согласовании проведения публичного мероприятия в принципе, а о необходимости повторного согласования иного времени его проведения (в случае, если специально отведенное место оказалось занято).

В связи с этим более правильным было бы разграничить «безусловные» основания отказа в проведении публичного мероприятия, предусмотренные частью 3 статьи 12 Федерального закона от 19 июня 2006 года № 154-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и основания, по которым использование специально отведенного места оказывается невозможным в связи с его занятостью, а не смешивать их в одной структурной единице (такое разграничение произведено в законопроекте, внесенном депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым).

8) В пояснительной записке к законопроекту указано, что Правительством Ленинградской области будет определен порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, **в случаях, когда цели публичного мероприятия имеют непосредственное отношение к объектам, на которых они проводятся.**

Однако в тексте законопроекта (часть 3 статьи 1) слова «в случаях, когда цели публичного мероприятия имеют непосредственное отношение к объектам, на которых они проводятся» **отсутствуют.**

Таким образом, содержание пояснительной записки в указанной части не соотносится с текстом законопроекта.

Также в пояснительной записке указано, что Правительством Ленинградской области будут определены «специально отведенные.... места, **уведомление о проведении которых не требуется.**».

Данная фраза нуждается в корректировке, поскольку содержит грамматическую ошибку и не соотносится с текстом законопроекта (часть 4 статьи 1).

9) В качестве приложений к законопроекту представлены два Перечня действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие представленного законопроекта, указанные Перечни имеют абсолютно одинаковое содержание.

При этом в нарушение требований пункта «г» статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области к тексту законопроекта не приложены Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона (представление же указанных документов является необходимым условием для внесения проекта областного закона в Законодательное собрание, как указано в абзаце первом статьи 42).

Согласно абзацу третьему статьи 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в случае нарушения статей 40 и 42 Регламента при внесении проекта областного закона в Законодательное собрание по решению профильной постоянной комиссии Председатель Законодательного собрания может направить проект областного закона инициатору на доработку.

Вместе с тем правовое управление отмечает, что, если постоянная профильная комиссия не примет решение о направлении законопроекта на доработку и одобрит концепцию законопроекта, представленного депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым, то высказанные в настоящем заключении замечания не будут препятствовать рассмотрению и принятию данного законопроекта в первом чтении.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в представленном законопроекте не выявлено.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин