



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 № 5765-1/14-23-01

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области»

Вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
А.Б. Белоус, Ю.И. Олейник, О.А. Петров

Первое чтение

Правовое управление, изучив проект областного закона № 5765-1/14-23-0 «О проведении публичных мероприятий на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области 15 октября 2014 года депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, 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.

Законопроект, внесенный депутатами А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, является результатом деятельности созданной рабочей группы.

Вместе с тем необходимо отметить, что 14 октября 2014 года депутатами Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым в Законодательное собрание Ленинградской области внесен проект областного закона № 5737-1/14-22-0 «О правовом регулировании проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Ленинградской области».

Таким образом, на рассмотрении в Законодательном собрании Ленинградской области вновь (как и в 2013 году) находятся два альтернативных законопроекта.

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 законопроектом, внесенным депутатами **А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым** (статья 3), минимально допустимое расстояние между лицами, осуществляющими так называемое «одиночное пикетирование», составляет **50 метров**, а в соответствии с законопроектом, внесенным депутатами **Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым** (часть 2 статьи 3), - **20 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» 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 3 статьи 4 законопроекта, внесенного депутатами **А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым**, количество специально отведенных мест для проведения публичных мероприятий, должно быть не менее одного в каждом муниципальном районе (городском округе) Ленинградской области, в то время как частью 6 статьи 3 законопроекта, внесенного депутатами **Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым**, определено, что не менее одного специально отведенного места должно быть

организовано в каждом муниципальном районе, городском округе, а кроме того, и в каждом поселении 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 равным 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 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**.

В соответствии же 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.

Учитывая то, что в соответствии с частью 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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. В соответствии 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, согласно же 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.

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.

Что касается нормы о направлении данного заявления в уполномоченный Правительством Ленинградской области орган исполнительной власти, содержащейся в законопроекте, инициированном депутатами **Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым**, то ее наличие представляется обоснованным, если проводить аналогию с порядком подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, который регламентирован статьей 2 законопроекта.

Анализ нормы, в соответствии с которой инициаторы законопроекта (депутаты **Р.А. Илларионова, С.И. Бутузов, А.Л. Закин, В.А. Ершов и А.Ю. Попов** 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).

5. В соответствии 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 от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», 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.

Согласно же 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 от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ направляется организатору публичного мероприятия в течение **1 рабочего дня**, следующего за днем получения соответствующего заявления.

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 **Р.А. Илларионовой, С.И. Бутузовым, А.Л. Закиным, В.А. Ершовым и А.Ю. Поповым** (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 от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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 А.Б. Белоусом, Ю.И. Олейником и О.А. Петровым, внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит федеральному законодательству.

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

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин