



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в отдельные законы Пермской области и Пермского края в части проведения публичных мероприятий на территории Пермского края"

29.11.2012

№ 286

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением Председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 26.11.2012 № 4934-12/07 на основе проекта закона, направленного в Законодательное Собрание в порядке законодательной инициативы группой депутатов (письмо от 23.11.2012).

Проектом закона предлагается внести изменения и дополнения в следующие нормативные правовые акты в части проведения публичных мероприятий:

в Закон Пермской области от 10.10.2005 № 2538-560 «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» (далее – Закон № 2538-560);

в Закон Пермского края от 28.06.2011 № 793-ПК «О порядке проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры Пермского края, используемых для транспорта общественного пользования (далее – Закон № 793-ПК);

в Закон Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 139-ПК).

Актуальность внесения изменений и дополнений обусловлена необходимостью реализации требований Федерального закона от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон № 65-ФЗ), согласно которым, *не позднее 31 декабря 2012 года* субъектами Российской Федерации *должны быть приняты и вступить в силу законы*¹, определяющие:

¹ Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», часть 4 статья 3.

порядок использования единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест (далее – специально отведенные места);

нормы предельной заполняемости специально отведенных мест;

предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах, уведомление о проведении которых не требуется;

минимально допустимые расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование;

места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Представленным проектом закона предлагается:

1. Внести следующие дополнения и изменения в Закон № 2538-560:

1.1. Изменить наименование и предмет регулирования указанного закона. По предложению авторов, Закон № 2538-560 будет регулировать не только порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, но и определять места проведения публичного мероприятия на территории Пермского края.

1.2. Дополнить указанный закон статьей о местах проведения публичного мероприятия. Определить понятие **«специально отведенные места»**.

*В соответствии с частью 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О событиях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон № 54-ФЗ) под **специально отведенными местами** понимается – единые специально отведенные и приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места.*

Проведение публичных мероприятий вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом местного самоуправления.

1.3. Наделить Правительство Пермского края полномочиями по определению специально отведенных мест, в которых, как правило, будут проводиться публичные мероприятия.

В соответствии с частью 1.1 статьи 8 Закона № 54-ФЗ

обязанности по определению специальных отведенных мест возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

1.4. Установить норму предельной заполняемости специально отведенных мест, которая составит:

для открытых территорий - не более 1 человека на 1 кв.м. площади,

для помещений – не более 1 человека на 1 кв.м. площади,

для помещений и открытых территорий, оборудованных стационарными зрительскими местами – количество установленных мест.

1.5. Определить перечень мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Законом № 54-ФЗ проведение публичного мероприятия запрещается в следующих местах:

на территории, непосредственно прилегающей к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

на путепроводах, железнодорожных магистралях и полосах отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

на территории, непосредственно прилегающей к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

в пограничной зоне, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Согласно части 2.2 статьи 8 Закона № 54-ФЗ, субъекты Российской Федерации имеют право законом дополнительно определить места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций.

Законопроектом дополнительно запрещается проводить публичные мероприятия в следующих местах:

ближе 100 метров от железнодорожных вокзалов и платформ, автобусных, речных вокзалов и аэропортов;

ближе 100 метров от объектов здравоохранения, образования, культуры и спорта, а также объектов, обеспечивающих нужды органов социальной защиты населения, в том числе детских домов, домов ребенка, домов для престарелых, интернатов, госпиталей и санаториев для инвалидов, детей и престарелых;

на велосипедных и пешеходных дорожках, а также тротуарах.

1.6. Изменить время окончания публичного мероприятия с 23:00 до 22:00 за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам

России, публичным мероприятиям текущего дня по местному времени.

1.7. Определить минимально допустимые расстояния между лицами, осуществляющими одиночное пикетирование, которые составили 50 метров между одиночными пикетчиками.

1.8. Установить порядок использования специально отведенных мест, в котором определяются:

обязанности организатора публичного мероприятия в специально отведенных местах;

предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, которая в специально отведенных местах составит 100 человек;

сроки письменного информирования органов местного самоуправления организатором публичного мероприятия о намерении использовать специально отведенное место для проведения публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется, и требования к содержанию такой информации.

При этом уведомление о проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте, проведение которого требует подачи уведомления, и его рассмотрение органами местного самоуправления осуществляется по общим правилам, установленным в законе № 2538-560.

В случаях одновременного направления организаторами публичных мероприятий нескольких уведомлений или информации о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах проектом закона предлагается определить очередность их использования исходя из времени получения органом местного самоуправления соответствующего уведомления или информации.

1.9. Изменить требования к согласованию условий проведения публичного мероприятия, в частности установить сроки для доведения органом местного самоуправления до организаторов публичного мероприятия обоснованных предложений об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия и об устранении несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям федерального законодательства – в течение 3-х дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия. При подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за 5 дней до его проведения – в день его получения.

1.10. Определить исчерпывающий перечень случаев, являющиеся основаниями для отказа в согласовании проведения публичного мероприятия.

В соответствии с частью 3 статьи 12 Закона № 54-ФЗ орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в следующих случаях:

если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с Законом № 54-ФЗ не вправе быть организатором публичного мероприятия,

либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с Законом № 54-ФЗ или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается.

2. Проектом закона предлагается внести дополнения в Закон № 793-ПК, касающиеся установления норм предельной заполняемости объектов транспортной инфраструктуры.

В случае, если объект транспортной инфраструктуры включен в перечень специально отведенных мест, то норма его предельной заполняемости устанавливается Законом № 2538-560.

3. Проектом закона предлагается дополнить Закон № 139-ПК статьей, определяющей административную ответственность для граждан, должностных и юридических лиц за нарушение установленных законодательством Пермского края требований к проведению публичного мероприятия. Предлагается установить следующие размеры административных штрафов:

для граждан – от 1 до 5 тыс. руб.,

для должностных и юридических лиц – от 5-10 тыс. руб., от 10-15 тыс. руб. соответственно.

В качестве **положительных последствий** принятия проекта закона отмечаем, что определение единых требований к порядку проведения публичных мероприятий и местам их проведения обеспечит равные права и определенные гарантии для всех членов общества - как для участников публичных мероприятий, так и других граждан и хозяйствующих субъектов, а именно:

гражданам свободу передвижения, в том числе к месту проживания, работы или учебы, общественным местам досуга или отдыха, а хозяйствующим субъектам – к офисным и производственным помещениям;

сохранение мест озеленения, иных объектов благоустройства,

улучшение санитарно-эпидемиологической ситуации;

возможность при проведении публичных мероприятий не мешать движению общественного транспорта, проходу пешеходов.

В качестве **проблемных моментов** принятия предлагаемого проекта закона выделяем следующее:

1. Необходимость **уточнения предмета регулирования** Закона № 2538-560.

В соответствии с частями 1.1 и 2.2 статьи 8 Закона № 54-ФЗ законом субъекта Российской Федерации устанавливается:

порядок использования специально отведенных мест,

нормы предельной заполняемости специально отведенных мест,

предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах, уведомление о проведении которых не требуется,

места, в которых запрещается проведение собраний, митингов,

шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Представленным проектом закона указанные выше нормы права вводятся в нормативно-правовое содержание Закона № 2538-560, но не получили отражения в предлагаемой редакции предмета данного закона.

2. Недостаточную обоснованность норм предельной заполняемости специально отведенных мест.

В соответствии со статьей 2 Закона № 54-ФЗ митинги² и шествия³ отнесены к публичным мероприятиям с **массовым** присутствием (прохождением) граждан.

В соответствии с СП 118.13330⁴ под помещениями с массовым пребыванием людей понимаются помещения с количеством людей более 1 чел. на 1 кв.м помещения площадью 50 кв.м и более (залы и фойе зрелищных учреждений, залы совещаний, лекционные аудитории, обеденные залы, кассовые залы, залы ожидания и др.).

При установлении норм предельной заполняемости специально отведенных мест необходимо учитывать **признаки**, характеризующие места **массового** пребывания (перемещения) граждан. Одним из таких признаков является параметр, при котором **число граждан** на 1 кв.м площади, **превышает единицу**.

По нашему мнению, в целях учета признака массовости представляется целесообразным дифференцировать нормы предельной заполняемости специально отведенных мест не только по виду мест, но и по **формам** публичного мероприятия.

Проведенный анализ практики регионов показал различные подходы к определению указанной нормы и достаточно большую их вариативность (см. приложение 1).

Кроме того, представляется целесообразным норму предельной заполняемости специально отведенных мест в помещениях и открытых территориях, оборудованных стационарными зрительскими местами, установить открытой – **не более** установленного количества мест.

3. Необходимость уточнения перечня мест, в которых **запрещается** проведение публичных мероприятий. В проекте закона предлагается установить запрет на проведение собраний и митингов на велосипедных

² Митинг - массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

³ Шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

⁴ СП 118.13330 Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНИП 31-06-2009, утвержден Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10.

дорожках.

*В соответствии со статьей 2 и частью 1 статьи 8 Закона № 54-ФЗ такая форма публичных мероприятий как **собрание** проводится в любом специально отведенном или приспособленном для целей данного мероприятия месте.*

Велосипедные дорожки не могут быть отнесены к специально отведенным или приспособленным местам для целей проведения собраний и митингов, поскольку не выполняют самостоятельных функций, а являются вспомогательными относительно основных объектов (объектов транспортной инфраструктуры, территорий общего пользования). В связи с чем, по нашему мнению, данная норма в проекте закона требует исключения.

4. По нашему мнению, **требуется уточнение нормы**, устанавливающие расстояния от объектов социального и культурно-бытового назначения в целях определения мест, где **запрещается** проведение публичных мероприятий.

Понятие «территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам» приведено в статье 2 Закона № 54-ФЗ⁵, из которого следует, что под «объектом» в данном федеральном законе понимаются здания, строения и сооружения. Согласно нормам отвода земельных участков под объекты социального и культурно-бытового назначения⁶, указанные объекты имеют большие земельные участки, в связи с чем, граница 100 метровой зоны может оказаться на территории, непосредственно прилегающей к данным объектам.

5. Представляется целесообразным исключить норму, предусматривающую **административную ответственность** граждан, должностных и юридических лиц за нарушение требований к проведению публичного мероприятия, установленных законодательством Пермского края, как противоречащую законодательству и дублирующую норму, установленную в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ, к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вопросы, относящиеся к обеспечению права на проведение публичных мероприятий, регулируются Законом № 54-ФЗ.

Статьей 20.2 особенной части Кодекса Российской Федерации

⁵ Территории, непосредственно прилегающие к зданиям и другим объектам - земельные участки, границы которых определяются решениями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере землеустройства, землепользования и градостроительства.

⁶ В соответствии со СП 42.13330.2011 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*», средняя площадь участков может составлять 3000-10000 кв.м.

об административных правонарушениях определена административная ответственность за нарушение гражданами, должностными и юридическими лицами нарушений установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия. Согласно данной статье, за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия

граждане наказываются административным штрафом в размере от 10 до 20 тыс. руб. или обязательными работами на срок до 40 часов, должностные и юридические лица наказываются административным штрафом в размере от 15 до 30 тыс. руб. и от 50 до 100 тыс. руб. соответственно.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ, **законами субъектов** Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности может быть установлена административная ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование по вопросам, относящимся к обеспечению права на проведение публичных мероприятий, только в случаях, предусмотренных Законом № 54-ФЗ⁷.

В связи с чем, представляется целесообразным в проекте закона уточнить вид административного нарушения, за который региональным законом может быть предусмотрена административная ответственность в форме штрафа. По нашему мнению, таким видом административного нарушения может быть – **нарушение** гражданами, должностными и юридическими лицами установленного законодательством Пермского края **порядка использования специальных отведенных мест**.

Кроме того, считаем что, дополнительного обсуждения требуют следующие вопросы:

1. **По перечню мероприятий**, на которые действие данного закона **не распространяется**.

Закон № 2538-560 не распространяет свое действие на проведение мероприятий культурно-зрелищного, спортивного характера и на мероприятия по уборке и благоустройству территории (субботники).

В статье 2 Закона № 54-ФЗ одной из форм проведения публичных мероприятий является собрание. Под **собранием** понимается совместное присутствие граждан **в специально отведенном** или приспособленном для этого **месте** для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Считаем, что такой вид публичного мероприятия может с равным основанием распространяться как на собрания граждан по месту жительства граждан (собрания жильцов дома), так и на мероприятия, созываемые в особом

⁷ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О событиях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», часть 1 статьи 1.

порядке и представляющие форму осуществления местного самоуправления (сходы граждан).

В связи с этим, перечень мероприятий, на которые действие Закона № 2538-560 не распространяется, по нашему мнению требуется уточнить.

2. **По норме предельной численности** лиц в специально отведенных местах, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется.

Анализ практики регионов Приволжского федерального округа показал, что такие регионы, как Республика Татарстан и Самарская область планируют установить более высокий показатель предельной численности лиц, при котором не требуется уведомления о проведении публичного мероприятия в специально отведенном месте. В этих регионах данный показатель предлагается равным 150 чел. (см. приложение 1). Необходимо отметить, что города Казань и Самара являются «городами – миллионниками», а численность населения города Перми также приблизилась к одному миллиону человек.

Представляется целесообразным в проекте закона для краевого центра, число жителей которого приближается к миллиону человек, сделать **исключение** и установить более высокую норму предельной численности лиц в специально отведенных местах, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется.

3. По дополнению **требований к содержанию информации**, направляемой организатором публичного мероприятия при намерении использовать специально отведенное место для проведения публичного мероприятия, уведомление о проведении которого не требуется. Представляется целесообразным дополнить данные требования информацией **о целях и форме** проведения публичного мероприятия.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная