



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменения в статью 1.1 Закона Пермской области "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и местах проведения публичного мероприятия на территории Пермского края"

18.01.2021

№ 8-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 28.12.2020 № 2593-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Махониным Д.Н., и сопроводительных материалов к нему (письмо от 28.12.2020 № 01-69-201).

Рассматриваемым законопроектом предусматривается внесение изменений в пункт 2 части 3 статьи 1.1 Закона Пермской области от 10.10.2005 № 2538-560 «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и местах проведения публичного мероприятия на территории Пермского края» (далее – Закон № 2538-560) в части уточнения мест и территорий, в которых **запрещается** проведение собраний и митингов, в том числе:

- 1) исключения территорий, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым организациями **здравоохранения и образования**;
- 2) дополнения территориями, непосредственно прилегающими к зданиям, занимаемым **экстренными службами**, независимо от форм собственности указанных организаций.

Действующей редакции пункта 2 части 3 статьи 1.1 Закона № 2538-560 запрещается проведение собраний и митингов на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым организациями здравоохранения, образования, культуры и спорта, социального обеспечения, независимо от форм собственности указанных организаций.

Оценивая актуальность и последствия принятия законопроекта, отметим следующее.

1. Порядок определения мест проведения публичных мероприятий и порядок проведения публичных мероприятий на территориях отдельных объектов установлен статьей 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ).

В частности, частью 2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ к местам, в которых проведение публичного мероприятия *запрещается*, отнесены:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, экстренными оперативными службами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы¹;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Частью 2.2 статьи 8 установлено, что в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности *законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются 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.

2. Реализуя полномочия, предоставленные федеральным законодателем, частью 3 статьи 1.1 Закона № 2538-560 установлено, что в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности запрещается проведение собраний и митингов в следующих местах:

1) на территориях, непосредственно прилегающих к железнодорожным вокзалам и платформам, автобусным, речным вокзалам, аэропортам;

2) на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым организациями здравоохранения, образования, культуры и спорта, социального обеспечения независимо от форм собственности указанных организаций;

3) на прилегающих к проезжей части дорог тротуарах.

Границы земельных участков, являющихся территориями, непосредственно прилегающими к объектам и зданиям, указанным в частях 1 и

¹ Пункт 3 в редакции Федерального закона от 30.12.2020 № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

2 данной статьи 1.1, определяются в соответствии с требованиями Федерального закона № 54-ФЗ.

Актуальность принятия законопроекта обусловлена необходимостью приведения Закона № 2538-560 в соответствие с правовой позицией, обозначенной Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 04.06.2020 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в связи с жалобой граждан Н.П.Барановой, А.Г.Круглова и Д.И.Сталина» (далее – КС РФ, Постановление КС РФ).

Рассмотренная КС РФ статья 3.4 Закона Самарской области от 06.04.2005 № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» (далее - Закон Самарской области), которой был установлен запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных ближе 150 метров от опасных производственных и военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, осуществляющими оказание стационарной медицинской помощи, признана **не соответствующей Конституции Российской Федерации**, ее статьям 31, части 3 статьи 55, пунктам «в», «м» статьи 71, пункту «б» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76, постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования установленный Законом Самарской области запрет выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

В Постановлении КС РФ указывается, что органы законодательной власти субъектов Российской Федерации должны руководствоваться тем, что такое определение, равно как и установление специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест, **не может быть абстрактным, не привязанным к конкретным территориям (объектам)**. Соответственно, отнесение законом субъекта Российской Федерации того или иного места к числу тех, где запрещено проведение публичных мероприятий (за исключением пикетирования), обязательно предполагает необходимость учета целого комплекса факторов (производственных, инфраструктурных, экологических, транспортных, санитарных и т.п.), обуславливающих принципиальную недопустимость проведения публичного мероприятия в данном конкретном месте.

В соответствии с пунктом 4.3 Постановления КС РФ и статьи 87 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельных положений нормативного акта субъекта Российской Федерации является основанием для

отмены или изменения в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же нормы, какие были признаны КС РФ неконституционными.

При этом если в течение шести месяцев после опубликования решения КС РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо, приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта **недействующим**.

Отметим, что к настоящему времени Самарская область, а также большинство других субъектов Российской Федерации внесли изменения в региональные законы в части уточнения дополнительных к федеральному перечню мест, где запрещено проводить публичные мероприятия, при этом подход к выбору объектов и территорий в разных регионах оказался различным.

Так, из Закона Самарской области **исключена** признанная неконституционной статья 3.4. Одновременно Закон дополнен новой статьей 3.5, предусматривающей запрет проведения на территории Самарской области собраний, митингов, шествий, демонстраций в местах, к которым относятся места в 150 метрах от границ:

1) объектов, где находятся граждане, которым оказывается круглосуточная медицинская помощь в стационарных условиях;

2) объектов, где находятся несовершеннолетние граждане, которым оказываются услуги по дошкольному образованию, общему образованию, профессиональному образованию (за исключением образовательных услуг исключительно по программам повышения квалификации, программам профессиональной переподготовки), а также услуги по дополнительным образовательным программам (за исключением образовательных услуг исключительно по программам повышения квалификации, программам профессиональной переподготовки), - в период оказания таких образовательных услуг, а также за один час до начала и в течение одного часа после окончания оказания соответствующих образовательных услуг;

3) объектов, где находятся граждане, участвующие в богослужениях, проведении религиозных обрядов и церемоний, - в период проведения данных мероприятий, а также за один час до начала и в течение одного часа после окончания их проведения.

Перечни **конкретных объектов**, указанных в пунктах 1 - 3 новой статьи 3.5 Закона Самарской области утверждены приложениями 1 – 3 к Закону Самарской области.

В некоторых субъектах Российской Федерации законодатели пошли по пути полного **исключения из законов дополнительного перечня мест**, где запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций (Вологодская, Мурманская, Челябинская, Ярославская области и др.). Таким

образом, в данных регионах запрет проведения публичных мероприятий распространяется только в отношении мест и объектов, где это запрещено федеральным законодательством.

В законах Белгородской, Ленинградской, Липецкой, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Тамбовской областей, Кемеровской области – Кузбассе, Республиках Башкортостан и Мордовия и др. были внесены изменения в отдельные положения, аналогичные нормам Закона Самарской области, признанных неконституционными.

Так, в Оренбургской области из перечня запрещенных мест и объектов исключены только *медицинские и образовательные организации*. В Псковской области из числа мест, где запрещено проведение публичных мероприятий, исключены территории на расстоянии *менее 100 метров* от зданий, занимаемых медицинскими организациями, оказывающими медицинскую помощь стационарно (отметим, что образовательные организации и прилегающие к ним территории были исключены из перечня указанных мест еще в 2019 году).

В законах ряда субъектов Российской Федерации помимо образовательных и медицинских организаций из мест, где запрещается проведение публичных мероприятий, исключены и *иные территории и объекты*. Например:

территории, непосредственно прилегающие к зданиям, в которых размещаются организации социального обслуживания граждан, учреждения культуры, физической культуры и спорта, высшие органы государственной власти, представительные органы муниципальных образований, и главы этих муниципальных образований, религиозные объединения, объекты спорта и связи (Свердловская область);

территории, прилегающие ближе чем на 100 метров к детским, культовым, физкультурно-оздоровительным и спортивным организациям, территории, прилегающие ближе чем на 50 метров к котельным, водоочистным и водозаборным сооружениям, объектам хранения горюче-смазочных и взрывоопасных материалов (Калужская область);

оптовые и розничные рынки, культурные, религиозные организации, торгово-развлекательные комплексы (центры), объекты спорта (Удмуртская Республика).

В законах Кемеровской области – Кузбасса, Брянской, Волгоградской, Липецкой областей, Республики Башкортостан, Приморского края ранее установленный запрет проведения публичных мероприятий на территории, прилегающей ближе чем на 100 метров к объектам и сооружениям социальной, коммунальной инфраструктуры, паркам, детским и спортивным площадкам (в Астраханской области – 150 метров, в Ростовской области, Карачаево-Черкесской Республике, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 50 метров) заменен на запрет проведения мероприятий на *территориях, непосредственно прилегающих* к данным зданиям и сооружениям, либо действие запрета сохранено только в отношении непосредственно самих зданий и сооружений, огражденных территорий. При этом в некоторых региональных

законах (Республики Башкортостан и Мордовия, Брянская область, Кемеровская область – Кузбасс и др.) из перечня мест, запрещенных для проведения публичных мероприятий, **не исключены** здания образовательных и медицинских организаций.

На основании изложенного **положительным общественно значимым последствием** принятия закона будет, на наш взгляд, являться расширение доступных для граждан мест проведения публичных мероприятий в форме собраний и митингов.

Считаем необходимым также отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2020 № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и Федерального закона от 30.12.2020 № 541-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (вступили в силу 10.01.2021) существенно уточнены и дополнены нормы Федерального закона № 54-ФЗ, в том числе в части полномочий субъектов Российской Федерации.

В частности, это касается статьи 7, определяющей общие требования к порядку подачи и содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия; статьи 8, нормами которой определены условия установления специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест, определены запрещенные для проведения публичного мероприятия места; статьи 12, устанавливающей обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, возникающие в связи с подачей организатором публичного мероприятия уведомления, и иные изменения.

С принятием указанных изменений Федерального закона № 54-ФЗ возникла необходимость приведения в соответствие ему Закона № 2538-560.

В этой связи отметим, что отнесение законопроектом к запрещенным для проведение собраний и митингов местам территорий, непосредственно прилегающих к зданиям, занимаемым экстренными службами, **считаем нецелесообразным**, поскольку новой редакцией пункта 3 части 2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ, к перечню мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся территории, непосредственно прилегающие к зданиям, занимаемым **экстренными оперативными службами**.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная