



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

Председателю комитета
Законодательного Собрания по
региональной политике и
законности

Д.А. Текиеву

10.10.2017 № 02-11/114

На № _____ от _____

Уважаемый Джамбулат Абдулхалимович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае" для рассмотрения на заседании комитета по региональной политике и законности (прилагается).

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2438985

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по региональной политике и
законности
Входящий № 14/113
30 октября 2017 г.

Закон Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае"

1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий

В соответствии со статьей 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится в том числе защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В целях обеспечения реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование принят Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Статьей 1 указанного Федерального закона установлено, что законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издаются Президентом Российской Федерации.

Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель четко установил границы и объем федерального и регионального нормотворчества в сфере регламентации вопросов, связанных с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Исходя из положений статьи 1 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" нормативными правовыми актами федерального уровня регулируется обеспечение права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. На региональном же уровне законодательными актами субъектов Российской Федерации регламентируется обеспечение условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" определен следующий объем правоотношений, которые должны быть урегулированы законодательным актом субъекта Российской Федерации:

1) порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется;

2) минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими пикетирование;

3) порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;

4) 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;

5) порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено.

Кроме этого, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления устанавливают нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия.

Также органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют:

единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения

общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места;

порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры.

Таким образом, федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право регулировать своими законами и иными нормативными актами широкий спектр общественных отношений в целях обеспечения права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

В целях реализации предоставленных полномочий в Приморском крае принят Закон Приморского края от 25 февраля 2011 года № 742-КЗ "О публичных мероприятиях в Приморском крае", который направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование на территории Приморского края.

Данный Закон Приморского края определяет места проведения публичного мероприятия, регулирует порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, устанавливает права и обязанности участников публичного мероприятия в соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Также Закон Приморского края регулирует требования к транспортным средствам, используемым при проведении публичных мероприятий, и места проведения публичных мероприятий, где не могут использоваться транспортные средства.

Проведенный анализ Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" показал, что им регулируются не все общественные отношения, которые в соответствии с Федеральным законом "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" отнесены к компетенции регионального законодателя.

Так, Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не установлен порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Между тем в соответствии с частью 3.1 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" такой порядок определяется законом субъекта Российской Федерации с учетом требований указанного Федерального закона, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного

движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Несмотря на отсутствие закрепленного в Законе Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в статье 1 Закона Приморского края закреплено понятие "объекты транспортной инфраструктуры, используемые для транспорта общего пользования", под которыми понимаются автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, автодорожные вокзалы и автобусные станции, трамвайные и внутренние водные пути, а также иные определенные законодательством Российской Федерации объекты, обеспечивающие функционирование транспорта общего пользования.

Кроме того, в части 2 статьи 3 Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае", определяющей порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия, установлено, что в случае, если проведение публичного мероприятия планируется на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, в том числе с использованием транспортных средств, уведомление о его проведении направляется в орган исполнительной власти Приморского края.

Представляется, что установление в Законе Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" положения о подаче уведомления о проведении публичного мероприятия, которое планируется на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, в том числе с использованием транспортных средств, в орган исполнительной власти Приморского края не является достаточным, учитывая, что сам порядок проведения такого мероприятия Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не установлен.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, показал, что во всех субъектах Дальневосточного федерального округа приняты и действуют законодательные акты, направленные на регулирование отдельных вопросов проведения на территории субъекта Российской Федерации публичных мероприятий. Правовое регулирование осуществлено в объеме, предоставленном органам государственной власти субъектов Российской Федерации нормами Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". В ряде субъектов одновременно действует несколько законодательных актов, регулирующих отдельные группы общественных отношений, связанные с проведением

собраний, митингах, демонстраций, шествий и пикетирований. В других же, напротив, приняты комплексные нормативные акты, целиком охватывающие всю совокупность правовых норм, касающихся отдельных вопросов организации и проведения публичных мероприятий в субъекте Российской Федерации.

Приморский край является единственным субъектом на территории Дальневосточного федерального округа, в котором законодательно не установлен порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено.

Во всех остальных 8 субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа такой порядок предусмотрен и регулируется либо отдельным законодательным актом (например, Закон Хабаровского края от 30 марта 2011 года № 83 "О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования") либо содержится в тексте закона, регулирующего вопросы проведения публичных мероприятий (например, Закон Еврейской автономной области от 31 октября 2012 года № 154-ОЗ "О некоторых вопросах реализации Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях").

Кроме этого, оценивая полноту правового регулирования комплекса общественных отношений, касающихся вопросов обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Приморского края, необходимо отметить следующее.

В период проведения мониторинга принят Федеральный закон от 7 июля 2017 года № 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях", которым в ряд законодательных актов внесены изменения, направленные на регулирование вопросов проведения депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования встреч с избирателями в целях информирования избирателей о своей деятельности.

В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дополнен положением о том, что 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.

Между тем органами исполнительной власти Приморского края до настоящего времени не определены специально отведенные места и перечень помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями, а также порядок их предоставления.

В целом проведенный анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с организацией и проведением публичных мероприятий, показал, что Закон Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права и свободы граждан данным Законом Приморского края не нарушает.

Вместе с тем Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" не урегулирован вопрос, касающийся установления порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено, в связи с чем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере необходимо рассмотреть вопрос о доработке Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае".

2. Практика применения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае"

По информации Администрации Приморского края, всего на территории Приморского края выделено 34 площадки для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений.

В целом в 2016 году и первом полугодии 2017 года в уполномоченные органы Приморского края подано 1 055 уведомлений о проведении публичных мероприятий, из которых в проведении 27 было отказано по причине нарушения порядка подачи уведомления, 24 мероприятия были не согласованы в связи с проведением в заявленном месте иных мероприятий.

При проведении публичных мероприятий было выявлено 7 нарушений: в трех случаях мероприятие проводилось без согласования, в четырех случаях использовались лозунги, не соответствующие заявленной цели мероприятия.

Управление внутренних дел Российской Федерации по Приморскому краю сообщило, что в 2016 году и первом полугодии 2017 года на территории Приморского края проведено 765 публичных мероприятий, в числе которых 110 митингов, 561 пикет, 15 шествий, 11 демонстраций и 56 собраний. Всего в публичных мероприятиях приняли участие 152 тысячи человек.

К административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства при подготовке и проведении публичных мероприятий, привлечены 57 человек.

По информации органов местного самоуправления муниципальных образований Приморского края, граждане и организации регулярно пользуются своим правом проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования. Инициаторы проведения публичного мероприятия направляют уведомление о его проведении в орган местного самоуправления. Большинство таких мероприятий согласовывается. Имеют место единичные случаи отказа в согласовании проведения публичных мероприятий. Как правило, случаи отказа связаны с планированием проведения мероприятий в местах, где их проведение запрещено, либо нарушением сроков подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Количество и частота проведения публичных мероприятий в муниципальных образованиях Приморского края напрямую зависят от количества населения, проживающего в муниципальном образовании.

Наибольшее число собраний, митингов, шествий и пикетирований проводится на территории крупных городских округов и муниципальных районов.

Так, на территории Владивостокского городского округа в 2016 году проведено 637 публичных мероприятий, в первом полугодии 2017 года – 205 мероприятий.

Тематика проводимых публичных мероприятий носит разнообразный характер: проводится агитация к участию в предварительном голосовании по отбору кандидатов для участия в выборах, осуществляется привлечение внимания к острым социально-политическим проблемам, вопросам противодействия коррупции, терроризма, защите прав трудящихся, поддержка патриотических акций.

Существенных нарушений порядка организации и проведения публичных мероприятий органами местного самоуправления не зафиксировано.

Органами прокуратуры Приморского края в 2016 году и первом полугодии 2017 года также выявлено незначительное число нарушений законодательства о собраниях, шествиях, митингах и пикетированиях, что свидетельствует о достаточной ясности нормативного регулирования в данной сфере.

Так, в 2016 году выявлено три нарушения закона, которые касались действий органа местного самоуправления, в первом полугодии 2017 года выявлено одно нарушение закона, которое было связано с неправомерными действиями органов полиции по обеспечению безопасности проведения публичного мероприятия.

Таким образом, существенных проблем правоприменительного характера при реализации Закона Приморского края "О публичных

мероприятиях в Приморском крае" в рамках мониторинга правоприменения не выявлено.

Администрацией города Владивостока высказано предложение по совершенствованию Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Так, предлагается рассмотреть вопрос об изменении установленного пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" срока доведения до сведения организатора публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Данное предложение связано с тем, что в ряде случаев уведомление о проведении публичного мероприятия поступает в орган местного самоуправления в конце рабочего дня и выполнить условия, описанные в пункте 2 части 1 статьи 12 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", в день получения уведомления зачастую не представляется возможным.

Проведенный анализ судебной практики показал, что нормы Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" в судебном порядке не обжаловались.

Обзор судебных решений, вынесенных высшими судебными инстанциями по делам, связанным с правоотношениями в области организации и проведения публичных мероприятий, позволяет отметить, что в ряде случаев гражданами оспаривались нормы региональных законов, регулирующих организацию и проведение публичных мероприятий.

В частности, заявители обжаловали положения региональных законов о закреплении мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, полагая, что установление такого перечня выходит за рамки компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также обжаловались нормы региональных законов, устанавливающих предельную численность участников публичных мероприятий. Во всех случаях Верховным Судом Российской Федерации были сделаны выводы о правомерности установленного в субъекте Российской Федерации правового регулирования, поскольку субъект Российской Федерации, обладая правом осуществлять собственное правовое регулирование в сфере совместного ведения, вправе регламентировать соответствующие вопросы.

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования правоотношений в данной сфере Закон Приморского края "О публичных мероприятиях в Приморском крае" необходимо дополнить положениями об установлении порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Кроме того, органам исполнительной власти Приморского края необходимо определить специально отведенные места и перечень помещений, предоставляемых для проведения встреч депутатов с избирателями, а также порядок их предоставления.