



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИМОРСКОМУ КРАЮ**

Пушкинская ул., д. 93, Владивосток, 690001

тел. (423) 260-55-41, факс (423) 226-10-72

E-mail: ru25@minjust.ru

30.07.2020 № 25/2-16/5597

На № _____ от _____

Председателю Законодательного
Собрания Приморского края

А.И. Ролику

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения повторной правовой экспертизы

на Закон Приморского края от 25.02.2011 №742-КЗ «О публичных мероприятиях в Приморском крае» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 20.12.2012 №154-КЗ, от 03.12.2013 №312-КЗ, от 06.06.2016 №830-КЗ, от 07.11.2017 №197-КЗ, от 04.05.2018 №278-КЗ, от 04.12.2019 №641-КЗ

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 №25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело повторную правовую экспертизу Закона Приморского края от 25.02.2011 №742-КЗ «О публичных мероприятиях в Приморском крае» в редакции изменений, внесенных Законами

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по региональной политике,
законности и международному
сотрудничеству
Входящий № 16/3162
04 августа 2020 г.

Приморского края от 20.12.2012 №154-КЗ, от 03.12.2013 №312-КЗ, от 06.06.2016 №830-КЗ, от 07.11.2017 №197-КЗ, от 04.05.2018 №278-КЗ, от 04.12.2019 №641-КЗ (далее - Закон).

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы послужило поручение Министерства юстиции Российской Федерации от 18.06.2020 №08/68940-МГ.

Предметом правового регулирования Закона являются общественные отношения в сфере проведения публичных мероприятий.

В соответствии с пунктами «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 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.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими данные правоотношения, являются:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 23.05.2020 №154-ФЗ (далее - Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ);
- Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 11.10.2018 №367-ФЗ (далее - Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ).

При проведении повторной правовой экспертизы Закона проанализированы материалы судебной практики по вопросам правового регулирования в указанной сфере общественных отношений.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

На основании части 1.1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц,

участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Согласно части 3.1 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ 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, 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.

На основании подпункта «б» пункта 1, подпункта «н» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации осуществляет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 29 Закона Приморского края от 06.10.1995 №14-КЗ «Устав Приморского края» в редакции последних изменений, внесенных Законом Приморского края от 30.07.2019 №544-КЗ, Законодательное Собрание Приморского края осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Приморского края и предметам совместного ведения Российской Федерации и Приморского края в пределах полномочий Приморского края.

Приведенные положения федерального и краевого законодательства свидетельствуют о правомерности принятия Закона и внесения в него изменений Законодательным Собранием Приморского края.

Закон является необходимым и достаточным для урегулирования рассматриваемых общественных отношений.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, коррупциогенные факторы не выявлены.

Повторная правовая экспертиза показала, что Закон противоречит федеральному законодательству по следующим основаниям.

В соответствии с пунктами 1, 3, 6 части 2(1) статьи 2 Закона в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности на территории Приморского края запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций:

1) в зданиях вокзалов, аэропортов, торгово-развлекательных центров, образовательных организаций, медицинских, физкультурно-спортивных организаций, на рынках, а также на прилегающих к ним территориях - на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, а если здание имеет огражденную территорию - от любой точки периметра ограждения;

3) в культовых зданиях и сооружениях, иных местах и объектах, специально предназначенных для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества), а также на прилегающих к ним территориях - на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, сооружений мест, объектов, а если здание, сооружение, место, объект имеют огражденную территорию - от любой точки периметра ограждения;

б) в зданиях, в которых располагаются учреждения, осуществляющие деятельность в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также на прилегающих к ним территориях - на расстоянии 100 метров от любой точки периметра соответствующих зданий, а если здание имеет огражденную территорию - от любой точки периметра ограждения.

Общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций на территории, прилегающей к указанным объектам означает, по сути, введение непреодолимого барьера для реализации на территории Приморского края права на свободу мирных собраний вблизи указанных объектов.

Такое законодательное регулирование, какими бы ни были его цели, не согласуется с частью 1 статьи 1 и частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ, однозначно ориентирующими субъекты Российской Федерации на то, что делегированное им полномочие по дополнительному определению в своих законах мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, предполагает их связанность при установлении соответствующих мест не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов Российской Федерации, и не

наделяет их правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер, во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства (территория, примыкающая к указанным объектам), принципиально не охватывает собой региональный уровень организации публичной власти.

Определение законом субъекта Российской Федерации мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, не должно приводить к тому, чтобы устанавливаемые на региональном уровне публичной власти ограничения относительно допустимых мест осуществления гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права не дополняли, а необоснованно расширяли предусмотренные Федеральным законом от 19.06.2004 №54-ФЗ нормы (запреты), приобретая по своим юридическим параметрам сопоставимое с ними или, более того, преобладающее значение в системе действующего правового регулирования свободы мирных собраний.

Исходя из этого введение подобных запретов подразумевает, что они должны быть направлены на определение конкретных мест, продиктованное объективными потребностями, порождаемыми фактическими обстоятельствами, имеющими в своей основе казуальный (предметный) характер и не поддающимися нормативному обобщению (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2014 №976-0). Следовательно, возложение пунктом 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ на субъекты Российской Федерации бремени дополнительного установления мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, не означает наделяния их правом самостоятельного формального (абстрактного) расширения перечня таких мест, установленных федеральным законодателем.

Таким образом, исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19.06.2004 №54-ФЗ делегированного им полномочия по дополнительному законодательному определению мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, требует от них последовательного соблюдения установленных федеральным законодателем правил организации и проведения публичных мероприятий, что предполагает возможность установления таких мест исключительно на основе учета объективных региональных особенностей и условий, не нашедших отражения в федеральных законах, и подразумевает недопустимость произвольного пространственно-территориального ограничения права на свободу мирных собраний.

Принимая во внимание указанное обстоятельство, отнесение пунктами 1, 3, 6 части 2(1) статьи 2 Закона к местам, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций прилегающих территорий к перечисленным в них объектов и зданий представляет собой введение в законодательство о публичных мероприятиях не основанных на установленных федеральным законом нормативных критериях общих (недифференцированных) запретов, ограничивающих свободу мирных собраний, а потому вопреки положениям статей 31, 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «м»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, поскольку:

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи военных объектов противоречит тому, что оборона и безопасность находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а федеральные законы, в том числе Федеральный закон от 31.05.1996 №61-ФЗ «Об обороне», не запрещают проведения публичных мероприятий в местах, прилегающих к военным объектам;

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи зданий, занимаемых организациями, оказывающими указанную в ней образовательную деятельность, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, а также зданий, занимаемых физкультурно-спортивными организациями представляет собой необоснованное и несоразмерное (непропорциональное) ограничение свободы мирных собраний в условиях, когда ни Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ, ни Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ни Федеральный закон от 21.11.2011 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ни Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», ни другие федеральные законы не предусматривают подобного рода запретов;

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний не учитывает, что согласно Федеральному закону от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» проведение публичных мероприятий вблизи объектов религиозного почитания запрещается, если они оскорбляют религиозные чувства граждан (пункт 6 статьи 3), при этом религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного

почитания (паломничества), а также беспрепятственно совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, в том числе на земельных участках, на которых расположены культовые помещения, здания и сооружения, используемые для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний (пункты 1 и 2 статьи 16).


Из статей 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что законодательные акты субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод могут иметь исключительно вторичный характер, производный от базового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Они не должны противоречить федеральным законам ни формально, ни по существу, а также не должны приводить к снижению содержащихся в федеральных законах гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, поскольку именно на федеральном законодательстве лежит обязанность закрепления основных условий их реализации. В противном случае законы субъектов Российской Федерации будут нарушать конституционные условия ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2004 №17-П, от 11.03.2008 №4-П, от 22.12.2015 №34-П и др.).

Следовательно, установление законодателем Приморского края общего запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций на территории, прилегающей к объектам, указанным в пунктах 1, 3, 6 части 2(1) статьи 2 Закона, в то время как Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ (часть 2 статьи 8) не предусматривает подобного рода запретов на проведение публичных мероприятий вблизи указанных объектов (за исключением территорий, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации и к зданиям, занимаемым судами) - выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и свидетельствует о несоответствии такого запрета статьям 31, 55 (часть 3), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Данная позиция подтверждена постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 01.11.2019 №33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» и 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».

Таким образом, повторной правовой экспертизой установлено, что Закон Приморского края от 25.02.2011 №742-КЗ «О публичных мероприятиях в Приморском крае» в редакции изменений, внесенных Законами Приморского края от 20.12.2012 №154-КЗ, от 03.12.2013 №312-КЗ, от 06.06.2016 №830-КЗ, от 07.11.2017 №197-КЗ, от 04.05.2018 №278-КЗ, от 04.12.2019 №641-КЗ, противоречит федеральному законодательству.

Предлагаем устранить выявленное противоречие. О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю.


Исполняющий обязанности
начальника Главного управления



Д.Н. Тепловодских