

АППАРАТ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Комитет по государственному устройству,  
законодательству и местному  
самоуправлению

ЭКСПЕРТНО-ПРАВОВОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ

ПР.МИРА, 110, Г.КРАСНОЯРСК, 660009  
ТЕЛЕФОН: 8(391) 249-31-56  
ФАКС: 8(391) 211-04-65  
E-mail: pravo@sobranie.info  
http://www.sobranie.info

04.03.21 № 88-И/ВН-7  
На № \_\_\_\_\_

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект закона края «О внесении изменений в пункт 2 статьи 5 Закона края «Об отдельных вопросах проведения в Красноярском крае собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований»**

*(внесен депутатами Законодательного Собрания края Бондаренко Е.С., Новиковым А.В., Поповым С.А., Симановским А.А., вх. № 894-10ПЗ от 12 февраля 2021 года)*

Представленным законопроектом предлагается внести изменения в установленный пунктом 2 статьи 5 Закона края от 24 декабря 2015 года № 9-4108 «Об отдельных вопросах проведения в Красноярском крае собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» (далее – Закон края № 9-4108) дополнительный перечень мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Принятие законопроекта находится в компетенции Законодательного Собрания края на основании пункта 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), предусматривающего, 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.

**Замечания к законопроекту. Антикоррупционная экспертиза**

1. Согласно пояснительной записке законопроектом предлагается уточнить объекты жизнеобеспечения и объекты социальной инфраструктуры, на которых запрещается проведение публичных мероприятий, в связи с позицией

Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 4 июня 2020 года № 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 также – постановление КС РФ от 4 июня 2020 года № 27-П) о том, что реализуя предоставленное полномочие по дополнительному определению мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, 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).*

В тоже время предлагаемое законопроектом регулирование заявленным целям приведения в соответствие правовым позициям Конституционного Суда РФ, не отвечает.

1.1. Действующая редакция подпункта «а» пункта 2 статьи 5 Закона края № 9-4108 предусматривает запрет на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций на объектах жизнеобеспечения и связи.

Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в новой редакции подпункт «а» пункта 2 статьи 5 Закона края № 9-4108, заменив используемый в действующей редакции термин «объекты жизнеобеспечения и связи» на термин «объекты жизнеобеспечения» одновременно указав, что таким объектам относится.

Предлагаемый законопроектом перечень объектов, охватываемых понятием «объекты жизнедеятельности», является сходным и не менее абстрактным, чем содержащийся в действующей редакции подпункта «б» пункта 1 статьи 2 Закона края № 9-4108, которым дано определение используемого для целей данного Закона края понятия «объекты жизнеобеспечения и связи».

<b>Действующая редакция подпункта «б» пункта 1 статьи 2 Закона края № 9-4108</b>	<b>Проектируемый законопроектом пункт «а» пункта 2 статьи 5 Закона края № 9-4108</b>
Объекты жизнеобеспечения и связи - электростанции, наземные участки тепловых сетей, наземные участки сетей водоснабжения, источники тепловой энергии, водоочистные и водозаборные сооружения, насосные станции, объекты хранения горюче-смазочных и взрывоопасных материалов, объекты инженерной инфраструктуры (за исключением линейно-кабельных), созданные или приспособленные для	Объекты жизнеобеспечения - здания и сооружения, используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, в том числе трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты, а также используемые в процессе производства и распределения тепловой энергии, водоснабжения, подразделениями теплосетей,

размещения средств связи	электросетей, насосных станций водоснабжения и водоотведения, газораспределительных станциях, объекты инженерной инфраструктуры, приспособленные для размещения средств связи.
--------------------------	--

В пояснительной записке отсутствует какая-либо информация, позволяющая определить, чем обусловлено предлагаемое изменение наименования и перечня объектов жизнеобеспечения и связи (с учетом отсутствия принципиальных отличий в самом перечне объектов), а также каким образом такое изменение связано с правовыми позициями, выраженными в постановлении КС РФ от 4 июня 2020 года № 27-П.

**Для сведения.**

1. Постановлением КС РФ от 4 июня 2020 года № 27-П статья 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» признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования установленный ею запрет собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных ближе 150 метров от военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

В целях исполнения данного постановления Законом Самарской области от 8 декабря 2020 года № 132-ГД статья 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» признана утратившей силу. Одновременно названный Закон был дополнен статьей 3.5, установившей запрет на проведение публичных мероприятий в 150 метрах от границ:

объектов, где находятся граждане, которым оказывается круглосуточная медицинская помощь в стационарных условиях (этим же законом определен перечень таких объектов, состоящий из 78 объектов, с указанием их места нахождения);

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 (этим же законом определен перечень таких объектов, состоящий из 863 объектов, с указанием их места нахождения);

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 (этим же законом определен перечень таких объектов, состоящий из 110 объектов, с указанием их места нахождения).

2. Постановлением КС РФ от 1 ноября 2019 года № 33-П признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», а именно:

пункт 1 статьи 5 в той мере, в какой установленный им общий запрет проведения на Стефановской площади в городе Сыктывкаре собраний, митингов, шествий и демонстраций распространяется на все без исключения указанные публичные мероприятия без учета того, создает ли конкретное публичное мероприятие исходя из его целей и вида (характера), предполагаемого количества участников, планируемого времени (даты) проведения, а также иных обстоятельств действительную угрозу правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку, общественной безопасности, в том числе функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, и без разрешения вопроса о соразмерности запрета его проведения степени такой угрозы;

пункт 6 статьи 5 постольку, поскольку установленный им общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

Законом Республики Коми от 8 мая 2020 года № 19-РЗ статья 5 вышеназванного Закона Республики Коми изложена в новой редакции. Во вновь установленном перечне мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, отсутствует Стефановская площадь в городе Сыктывкаре, здания, занимаемые республиканскими органами государственной власти и местного самоуправления, государственными учреждениями и места в радиусе 50 метров от входа в них. Также отмечаем, что в отличие от ранее установленного перечня мест (в котором указывалось на определение мест в радиусе 50 метров от различных объектов), в новой редакции расстояние от объектов не установлено, а использовано указание «непосредственно прилегающие к объектам территории» без уточнения, что к таковым относится.

1.2. Законопроектом предлагается расширить перечень мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Так, проектируемыми подпунктами «а» и «б» пункта 2 статьи 5 предлагается к таким местам отнести не только непосредственно объекты жизнеобеспечения и объекты социальной инфраструктуры, но и прилегающие к ним территории ближе 50 метров до указанных зданий (сооружений), если они не имеют ограждений, или от огражденных территорий.

Кроме этого, в перечень мест, в которых запрещается проведение вышеназванных публичных мероприятий, предлагается включить строительные площадки, ветхие и аварийные дома (здания, строения, сооружения).

Вместе с тем, в постановлении КС РФ от 4 июня 2020 года № 27-П указывается, что 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.*

Также Конституционный Суд РФ указал, что отнесение оспариваемым Законом Самарской области к числу мест, в которых в Самарской области запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, *всех территорий, расположенных ближе 150 метров от границ перечисленных в ней объектов и зданий (в том числе зданий, занимаемых обозначенными в ней образовательными организациями; зданий и объектов, используемых для зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи)*, 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 зданий, занимаемых организациями, оказывающими указанную в ней образовательную деятельность, а также зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, представляет собой необоснованное и несоразмерное (непропорциональное) ограничение свободы мирных собраний* в условиях, когда ни Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», ни Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ни Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ни другие федеральные законы не предусматривают подобного рода запретов.

Учитывая изложенное, полагаем, что предлагаемое законопроектом регулирование не в полной мере отвечает позиции Конституционного Суда РФ.

Кроме того, пояснительная записка не содержит обоснования необходимости расширения перечня мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, в частности, включения в него строительных площадок, ветхих и аварийных зданий. Отмечаем, что исходя из содержания пункта 3 части 3 статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ, в уведомлении о проведении публичного мероприятия указывается, в числе прочего, место проведения публичного мероприятия. Возможно, в практике правоприменения возникали ситуации, когда организаторы публичного мероприятия указывали в качестве мест его проведения названные объекты, однако какая-либо информация в обосновывающих законопроект документах отсутствует. Вместе с тем, статья 8 Федерального закона № 54-ФЗ устанавливает, что публичное мероприятие может проводиться в любых *пригодных для целей данного мероприятия* местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или *иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия*.

2. Проектируемые законопроектом подпункты «а» и «б» пункта 2 статьи 5 содержат положения, которые в силу своей неопределенности могут создать

необоснованное и несоразмерное ограничение гарантированного Конституцией РФ права свободы мирных собраний в процессе правоприменения.

В частности, проектируемый подпункт «а» пункта 2 статьи 5 к объектам жизнеобеспечения относит здания и сооружения, используемые в процессе производства и распределения тепловой энергии, водоснабжения, *подразделениями теплосетей, электросетей.*

В отсутствие четкого законодательного определения затруднительно установить, какие субъекты подразумеваются под «подразделениями теплосетей, электросетей», в связи с чем остается неясным, на каких объектах и прилегающим к ним территориям предлагается установить запрет на проведение публичных мероприятий.

Также проектируемый подпункт «б» пункта 2 статьи 5 относит объектам социальной инфраструктуры, здания (сооружения), *используемые* медицинскими, образовательными организациями (за исключением образовательных организаций высшего образования), организациями социального обслуживания населения.

Указанная формулировка позволяет относить к объектам социальной инфраструктуры *любые* здания и сооружения, используемые указанными организациями, в том числе эксплуатация которых не связана, например, с нахождением в них большого количества граждан, необходимости обеспечения их безопасности или беспрепятственного доступа к таким объектам (гаражи, склады, административные и технические здания и т.п.). Такой подход также не соответствует позиции Конституционного Суда РФ об отнесении того или иного места к числу тех, где запрещено проведение публичных мероприятий, 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.

Неопределенность проектируемых норм позволяет также сделать вывод о наличии коррупциогенных факторов, предусмотренных подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий), подпунктом «в» пункта 4 (юридико-лингвистическая неопределенность) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

3. Поскольку предлагается изложить в новой редакции подпункт «а» пункта 2 статьи 5 Закона края № 9-4108, необходимо признать утратившим силу положения подпункта «б» пункта 1 статьи 2 Закона края № 9-4108 в котором дано определение понятия «объекты жизнеобеспечения и связи».

Начальник управления



С.М. Мигаль