



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел.+7(8692) 54-13-39

к № 03-19/241 от 30.11.2015,
внесенному Правительством
Севастополя

20 января 2016 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/07-ЮУ

на проект закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в городе Севастополе»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в городе Севастополе» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере проведения публичных мероприятий в городе Севастополе.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения не урегулированы.

Законопроект не затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в связи с чем не подлежит оценке регулирующего воздействия.

Также на законопроект, внесенный в предыдущей редакции, было дано заключение Государственно-правового управления Президента Российской

Федерации (письмо от 16 сентября 2015 года № А6-9839) с замечаниями правового и юридикто-технического характера.

I. По представленному законопроекту у Юридического управления имеются следующие замечания правового характера.

1. Пунктом 7 части 2 статьи 2 законопроекта предусмотрено, что в составе сведений, указываемых в уведомлении о проведении публичного мероприятия, указывается информация об отсутствии ограничений, предусмотренных частью 2 статьи 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ). В пункте 8 той же части статьи к таким сведениям отнесены фамилии, имена и отчества лиц, ответственных за проведения каждого этапа публичного мероприятия.

Состав сведений, указываемых в уведомлении о проведении публичного мероприятия, определен частью 3 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, и, как следует из содержания данной нормы Федерального закона, данный перечень сведений является исчерпывающим. В связи с тем, что регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к предмету ведения Российской Федерации, законами субъектов Федерации не могут устанавливаться дополнительные сведения (о месте жительства или пребывания (месте нахождения) организатора публичного мероприятия, номер его контактного телефона, информация об отсутствии ограничений, предусмотренных частью 2 статьи 5 Федерального закона), подлежащие указанию в уведомлении о проведении публичного мероприятия, в том числе и по основаниям недопустимости ограничения права граждан проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, предусмотренного статьей 31 Конституции Российской Федерации. Тем самым, данные требования, как не предусмотренные Федеральным законом, не могут быть дополнительно установлены законом города Севастополя.

В целом норму о содержании уведомления о проведении публичного мероприятия целесообразно не дублировать в законопроекте, а указать ссылку на часть 3 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ.

2. Целесообразно в статье 2 законопроекта изложить все положения, относящиеся к содержанию уведомления о проведении публичного мероприятия. Положения, относящиеся к подаче уведомлений, их регистрации и рассмотрению, следует изложить в иной статье (например, в статье 3.)

3. Частью 2 статьи 3 законопроекта определен состав документов, которые организатор публичного мероприятия обязан предъявить при подаче уведомления.

Такой перечень, как и всю данную норму о предъявлении документов, нельзя считать в целом соответствующей статье 31 Конституции Российской Федерации о праве граждан проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, а также положениям Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, конкретизирующим конституционные положения.

Если требование о предъявлении документа, удостоверяющего личность организатора публичного мероприятия или его представителя, еще может считаться не противоречащим федеральному законодательству, как направленное

на установление личности организатора публичного мероприятия, что обусловлено специальным статусом данного лица, объемом прав и возложенных на него обязанностей, а также предусмотренной законом ответственностью за их неисполнение, и направлено на обеспечение мирного, безопасного характера публичного мероприятия, соблюдение прав лиц, не принимающих в нем участие, обеспечение общественного порядка (согласно выводу Архангельского областного суда в решении от 30 ноября 2012 г. по делу № 3-59 по заявлению заместителя прокурора Архангельской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим положений областного закона от 28.02.2006 № 149-9-ОЗ «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Архангельской области»), то требования о предъявлении прочих документов могут считаться дополнительными требованиями, соблюдение которых определено как необходимое при подаче уведомления для организации и проведения публичного мероприятия, что противоречит федеральному законодательству. Такой вывод содержится в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2008 года по делу № 49-Г08-34 по заявлению прокурора Республики Башкортостан о признании противоречащими закону и недействующими отдельных положений Закона Республики Башкортостан от 19 апреля 2005 г. № 175-З «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия».

4. Требование о регистрации полученного уведомления о проведении публичного мероприятия уполномоченным органом в установленном порядке установлено частью 4 статьи 2 законопроекта. Частью 3 статьи 3 законопроекта определено, что факт подачи уведомления подтверждается штампом органа исполнительной власти города Севастополя, в который было подано уведомление.

Целесообразно изложить положение о порядке регистрации уполномоченным органом поданных уведомлений единой нормой в одной из указанных статьей законопроекта.

5. Положение статьи 5 законопроекта о «прилегающих территориях», на которых запрещается проведение публичных мероприятий, является недостаточно определенным по содержанию и может вызвать неоднозначное понимание при его реализации. Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года № 573-О-О и Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2009 года № 11-Г09-17 субъекты Российской Федерации при определении территорий, непосредственно прилегающих к зданиям и другим объектам, применительно к положениям пункта 9 статьи 2 Федерального закона от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ, обязаны исходить из действующего федерального законодательства, то есть учитывать фактически используемую этими объектами площадь земельных участков и границы смежных земельных участков, а не действовать произвольно. При этом следует руководствоваться положениями Земельного кодекса Российской Федерации об определении границ и размеров земельного участка с учетом фактически используемой площади земельного участка в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства, красных линий,

границ смежных земельных участков (при их наличии), естественных границ земельного участка.

6. Частью 2 статьи 6 законопроекта установлено, что организатор публичного мероприятия при намерении использовать специально отведенное место для проведения публичного мероприятия информирует об этом уполномоченный орган в срок не ранее пятнадцати и не позднее трех дней до дня проведения публичного мероприятия. Данное положение является неясным в части содержания обязанности «информирования» уполномоченного органа, поскольку требует уточнения, подразумевается ли под таким «информированием» подача соответствующего уведомления в порядке статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, и данными положениями законопроекта устанавливается лишь обязанность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия (в котором указывается в том числе и место проведения публичного мероприятия). Именно такой вывод следует из содержания части 1² статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ. В этом случае является неправомерным установление особого срока такого «информирования», отличного от срока, установленного частью 1 статьи 7 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ.

В противном же случае требование об «информировании» помимо подачи уведомления - представляет собой неправомерное дополнительное требование к организаторам публичных мероприятий.

7. Положение части 3 статьи 6 изложено неясно с точки зрения его правового содержания. Следует привести ее содержание в соответствие с частью 1² статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (для случая направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время).

8. Частью 5 статьи 6 законопроекта определено, что иные требования к использованию специально отведенных мест определяются соответствующим регламентом, который утверждается в порядке, установленном Правительством Севастополя. Данное положение не соответствует положению части 1¹ статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, которым установлено, что 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**. Указание о регулировании данного порядка также и неким нормативным документом, именуемым «соответствующим регламентом», который, в свою очередь, должен утверждаться, согласно данной норме законопроекта, в порядке, определенном подзаконным актом Правительства Севастополя, а, согласно части 2 статьи 8, и сам должен тоже утверждаться Правительством Севастополя – очевидно не соответствует части 1¹ статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ.

9. Следует уточнить формулировку части 6 статьи 6 законопроекта о нормах предельной заполняемости специально отведенных мест, поскольку, согласно части 1¹ статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ,

нормы предельной заполняемости специально отведенных мест (численность на единицу площади) устанавливаются непосредственно данным законом, а не уполномоченным органом.

10. На том же основании следует уточнить формулировку части 2 статьи 8 в части обязанности Правительства принять нормативный акт, определяющий норму заполняемости специально отведенных мест и «регламент о требованиях к использованию специально отведенных мест», а также уточнить наименование уведомления о проведении публичного мероприятия (названное в данной части «уведомлением согласования публичного мероприятия»).

11. Учитывая вышеуказанный вывод Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 30 июля 2008 года по делу № 49-Г08-34, регламентирование формы уведомления о проведении публичного мероприятия (предусматриваемое частью 2 статьи 8 законопроекта) может также быть расценено как неправомерное установление дополнительных требований к организаторам публичного мероприятия.

II. В представленном законопроекте усматривается следующий коррупциогенный фактор.

Как указано в пункте 8 замечаний правовой экспертизы, оговорка в части 5 статьи 6 законопроекта, что иные требования к использованию специально отведенных мест определяются соответствующим регламентом, который утверждается в порядке, установленном Правительством Севастополя, может рассматриваться как коррупциогенный фактор в форме заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: представленный законопроект в части, указываемой в настоящем заключении, не соответствует положениям федерального законодательства, в связи с чем в законопроект следует внести изменения, а также уточнения отдельных положений. В представленном законопроекте усматривается коррупциогенный фактор.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний лингвистического характера.

1. Согласно правилам пунктуации современного русского языка придаточные предложения, присоединяемые союзом «в случае(,) если», выделяются (или отделяются) запятыми. В том случае, когда составной союз целиком входит в придаточную часть, запятая ставится только перед всем придаточным предложением, то есть перед союзом «в случае если», в связи с чем в части 1 статьи 1 необходимо пунктуационный знак «запятая» после слова «в случае» исключить, дополнив указанную структурную единицу после слова «местах» пунктуационным знаком «запятая».

2. Учитывая правила современного русского языка о согласовании слов в предложении по роду, числу и падежу, в части 2 статьи 1 законопроекта слово «уведомления» следует заменить словом «уведомление».

3. В части 1 статьи 2 слова «1. Уведомление» целесообразно заменить словами «1. Уведомление», поскольку в письменном тексте цифры отделяются от последующего текста пробелом. Кроме того, в указанной структурной единице следует исключить пунктуационный знак «запятая» после слов «уполномоченный орган» как необоснованный.

4. В части 1 статьи 3 пунктуационный знак «запятая» после слов «уполномоченный орган» целесообразно исключить как необоснованный.

5. В абзаце первом части 2 статьи 3 слово «его» следует исключить, а указанную структурную единицу после слова «или», с целью соблюдения норм юридической техники в части единообразного написания понятийно-терминологического аппарата законодательного акта, дополнить словами «уполномоченный организатором публичного мероприятия».

6. В части 4 статьи 3 парный знак препинания «скобки», который начинается после слов «уведомления о проведении публичного мероприятия» и заканчивается в конце предложения, следует исключить, при этом дополнив указанную правовую норму знаком препинания «запятая» перед словами «а при подаче».

7. В части 1 статьи 6 с целью устранения неоправданного повторения предлога «для» его следует исключить после слов «а также».

8. С целью соблюдения единства терминологического аппарата законопроекта в части 3 статьи 4 необходимо:

- 1) слово «(полицией)» исключить;
- 2) слова «и других лиц» заменить словами «граждан, не являющихся участниками публичных мероприятий».

9. В абзаце 1 статьи 5 для улучшения лингвистической конструкции слова «на территории города Севастополя» перед словами «настоящим Законом» целесообразно поместить после слов «следующие места».

10. Согласно правилам современного русского языка, в скобки заключаются слова, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения, в связи с чем в пункте 1 статьи 5 целесообразно исключить знак препинания «запятая» после слова «тротуары», дополнив указанную структурную единицу законопроекта парным пунктуационным знаком «скобки», открыв их после слова «тротуары» и закрыв после слова «пешеходов».

11. Страдательное причастие обозначает признак того, кто испытывает действие, названное исходным глаголом. При этом характер временного значения страдательного причастия настоящего времени является относительным, тогда как действительное причастие почти всегда наделено осязаемой темпоральной семантикой, а действительное причастие прошедшего времени локализует во времени обозначаемую им ситуацию. На основании вышеизложенного в части 5 статьи 6 слово «устанавливаемом» следует заменить словом «установленном».

12. С целью соблюдения единообразия построения однородных логико-стилистических структур в пункте 7 статьи 5 слова «на территориях, прилегающих» следует заменить словами «территории, прилегающие», слова

«прилегающих к местам, указанных» заменить словами «прилегающие к местам, указанным». Также в указанной правовой норме для устранения орфографической ошибки цифры «2 —6» следует заменить цифрами «2—6».

13. Для устранения речевой недостаточности первое предложение абзаца 3 пункта 7 статьи 5 следует дополнить словами «а также от входа (выхода) на» перед словами «детские площадки». Во втором предложении абзаца указанной структурной единицы слова «детские площадки» следует заменить словами «к детским площадкам».

14. В части 2 статьи 7 слово «нем» следует заменить словом «публичном мероприятии», чтобы улучшить лингвистические отношения внутри грамматической конструкции.

15. Часть 6 статьи 7 для соблюдения единства терминологического аппарата, используемого в законопроекте, после слова «мероприятия» целесообразно дополнить словами «на объекте транспортной инфраструктуры».

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний юрико-технического характера.

1. Учитывая требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, а именно: ясности и лаконичности изложения правовых норм, целесообразно в части 1 статьи 3:

а) слова «(нерабочими праздничными днями)» исключить;

б) слова «совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням» заменить словами «совпадает с нерабочим праздничным днем, уведомление подается в последний рабочий день, предшествующий нерабочему праздничному дню».

2. Поскольку разработчиком законопроекта в части 1 статьи 2 определено, что уведомление о проведении публичного мероприятия подается в уполномоченный орган, в части 3 статьи 3 необходимо слова «органа исполнительной власти города Севастополя» заменить словами «уполномоченного органа».

Аналогичные изменения следует сделать и в части 4 статьи 3 законопроекта, а именно: слова «органом исполнительной власти города Севастополя» заменить словами «уполномоченным органом».

Кроме того, в части 4 статьи 7 слова «Правительства Севастополя» следует заменить словами «уполномоченного органа».

В случае несогласия разработчика законопроекта с выше предложенным, в тексте законопроекта необходимо уточнить субъект, которые наделяет какой-либо орган определенными полномочиями.

3. Изучив правовую норму части 1 статьи 4, Юридическое управление приходит к выводу о целесообразности ее исключения как дублирующей часть 1 статьи 1 представленного законопроекта, изменив соответственно дальнейшую нумерацию частей данной статьи.

4. Согласно пункту 7 части 4 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» деление частей, пунктов и подпунктов статьи закона на нумерованные абзацы не допускается. В связи с изложенным, абзац первый статьи 5, абзацы девятый и десятый статьи 5 следует изложить частями 1, 2 и 3 соответственно.

В случае принятия разработчиком предложения, изложенного в настоящем пункте заключения, в абзаце девятом статьи 5 слова «настоящей статьи» (в обоих случаях) необходимо заменить словами «части 1 настоящей статьи».

5. Изучив правовую норму статьи 7 представленного законопроекта, Юридическое управление приходит к выводу о целесообразности переноса контекстного сокращения, изложенного в части 5 указанной структурной единицы, в часть 1 этой же статьи. Исходя из изложенного:

1) в части 5 статьи 7 слова «используемом для транспорта общего пользования в Севастополе (далее – публичное мероприятие на объекте транспортной инфраструктуры),» исключить;

2) часть 1 статьи 7 после слов «транспортной инфраструктуры» дополнить словами «, используемых для транспорта общего пользования в городе Севастополе (далее – публичное мероприятие на объекте транспортной инфраструктуры),»;

3) часть 6 статьи 7 после слов «публичного мероприятия» дополнить словами «на объекте транспортной инфраструктуры».

6. Для недопущения возможных затруднений при правоприменении отдельных положений настоящего законопроекта целесообразно:

1) часть 3 статьи 6 дополнить словами «уполномоченным органом» после слова «получения»;

2) часть 3 статьи 7 дополнить словами «с уполномоченным органом» после слова «согласованному».

7. В систему федерального законодательства и законодательства города Севастополя включаются как федеральные законы и законы города Севастополя, так и иные нормативные правовые акты федерального значения и нормативные правовые акты города Севастополя, в связи с чем, Юридическое управление считает целесообразным в части 2 статьи 4 слова «федеральными законами и иными нормативными правовыми актами» заменить словами «федеральным законодательством и законодательством города Севастополя». По тем же основаниям в части 3 статьи 7 слова «иными нормативными правовыми актами» следует заменить словами «законодательством города Севастополя».

8. Для уточнения смысла правовой нормы, изложенной в части 2 статьи 8, Юридическое управление рекомендует изложить ее в следующей редакции:

«2. В целях обеспечения реализации положений настоящего Закона в течение трех месяцев со дня его вступления в силу Правительству Севастополя в рамках полномочий, установленных настоящим Законом, разработать и принять необходимые нормативные правовые акты.».

Выводы лингвистической и юридико-технической экспертизы:
Юридическое управление приходит к выводу о необходимости устранения

замечаний лингвистического и юридико-технического характера, указанных в данном заключении.

Обобщенный вывод:

1) представленный законопроект в части, указываемой в настоящем заключении, не соответствует положениям федерального законодательства, в связи с чем в законопроект следует внести изменения, а также уточнения отдельных положений;

2) в представленном законопроекте усматривается коррупциогенный фактор;

3) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;

4) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А. Близнюк